



**Un séminaire organisé par  
la Haute cour administrative de  
la République de Croatie**

**en coopération avec l'ACA-Europe**

**Mécanismes de lutte contre les décisions  
contradictoires de différentes juridictions nationales,  
de la Cour de justice de l'Union européenne et de la  
Cour européenne des droits de l'homme**

**Rapport général**

**Le présent rapport a été compilé par le professeur Dario Đerđa, Ph.D.**

**Université de Rijeka, Faculté de droit**

**Zagreb, 19 février 2024**



**Cofinancé par  
l'Union européenne**

L'un des objectifs premiers identifiés durant la présidence finno-suédoise de l'ACA (2023-2025) est la communication verticale entre les juridictions suprêmes d'un pays, ainsi que le dialogue entre, d'une part, les plus hautes juridictions nationales et, d'autre part, les juridictions supranationales européennes, dont les décisions ont un effet significatif sur la pratique judiciaire et influencent la législation de chaque État. Nous nous référons bien entendu principalement à la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) et à la Cour européenne des droits de l'homme (CourEDH), qui sont les plus importantes juridictions supranationales européennes. Dès lors, le prochain séminaire, organisé conjointement par l'ACA et la Haute cour administrative de la République de Croatie, qui se tiendra à Zagreb, en République de Croatie, le 19 février 2024, sera consacré aux mécanismes visant à supprimer la prise par différentes juridictions nationales de décisions discordantes, ainsi que l'adoption par les juridictions nationales de décisions discordantes par rapport à celles de la CJUE et de la CourEDH. Comme l'ACA regroupe les plus hautes juridictions publiques compétentes en matière de résolution des litiges administratifs, ce séminaire visera surtout à mieux comprendre les mécanismes déjà en place pour éradiquer les décisions discordantes dans le cadre du contentieux administratif.

Aujourd'hui, la pratique judiciaire constitue incontestablement une source de droit importante. Rien d'étonnant dès lors à ce que le séminaire de Zagreb lui soit consacré. La pratique judiciaire clarifie la manière dont les dispositions juridiques doivent être interprétées et appliquées dans la pratique. Elle souligne les approches appropriées en matière d'interprétation juridique ainsi que les méthodes d'interprétation qui doivent être appliquées parce qu'elles sont pertinentes dans un cas particulier. Fondamentalement, la pratique judiciaire préserve la légalité, un principe juridique fondamental. Elle assure aussi la prévisibilité des décisions juridiques, une des caractéristiques les plus importantes des règles de droit. Avant d'engager toute procédure judiciaire, les parties concernées devraient pouvoir déterminer, en se référant à la pratique judiciaire existante, comment la juridiction interprétera les règles et pratiques juridiques pertinentes pour la résolution de leur cas particulier et, sur la base du traitement juridique antérieur, évaluer comment se présente pour elles un litige potentiel. La pratique judiciaire constitue également un indicateur important des tendances au sein de la société. Elle peut, et doit, signaler au législateur de nouvelles valeurs qui devraient être protégées au moyen de normes, ainsi qu'identifier les domaines du droit réglementaire qui ne sont pas suffisamment standardisés ou qui méritent une approche normative différente. Le suivi et l'étude de la pratique judiciaire nationale constituent dès lors une tâche extrêmement importante. Tout État devrait s'y consacrer systématiquement afin d'assurer l'uniformité de la

pratique judiciaire, verticalement et horizontalement au sein du système judiciaire national (mais aussi entre les juridictions nationales, d'une part, et supranationales, de l'autre), en vue de raviver le principe de légalité et d'améliorer la qualité du système juridique dans son ensemble. Chaque pays se concentre sur le suivi et l'étude de la pratique judiciaire des plus hautes juridictions. Leurs décisions revêtent une importance particulière, en raison de l'obligation de formalisme dans le cadre des procédures d'appel et, éventuellement, de recours extraordinaires, mais aussi du fait de l'autorité dont sont investis ceux qui les adoptent. La pratique des juridictions nationales inférieures devrait être harmonisée avec celle des juridictions supérieures afin de contribuer à la réalisation des principes, précédemment mentionnés, de légalité et de prévisibilité des règles de droit. Toute discordance dans la jurisprudence des plus hautes juridictions du pays (horizontalement), ainsi que dans la jurisprudence des plus hautes juridictions par rapport à celle des juridictions supranationales (verticalement) constitue un problème particulier, affectant directement l'État membre. Il est dès lors utile de se pencher sur les mécanismes dont disposent les différents États européens pour éviter (i) que les juridictions nationales, en particulier les plus hautes d'entre elles, ne prennent des décisions discordantes, et (ii) que les plus hautes juridictions nationales ne prononcent des décisions allant à l'encontre de la jurisprudence des juridictions supranationales. Sont spécifiquement analysées dans le présent rapport, les pratiques judiciaires discordantes au niveau national par rapport à la pratique judiciaire de la CJUE et de la CourEDH, les deux juridictions supranationales les plus importantes en Europe.

Le présent rapport est divisé en 4 unités thématiques. La première est consacrée à la manière dont la jurisprudence de la CJUE est suivie et étudiée au sein des plus hautes juridictions administratives. Nous examinons si des services ou départements spéciaux sont directement chargés de suivre et d'étudier la jurisprudence au sein des plus hautes juridictions, la composition de telles unités organisationnelles, ainsi que l'effet des positions qu'elles adoptent. Une attention particulière est accordée au recours contre une décision judiciaire définitive d'une juridiction nationale qui va à l'encontre de la position de la CJUE, généralement exprimée dans un arrêt ultérieur de cette cour, sur la base d'une demande de réexamen de la question antérieure. Diverses questions de procédure qui se posent dans le cadre de la possibilité de contester une telle décision définitive sont alors abordées. Nous examinons finalement le nombre de telles affaires dans chaque État membre, au cours des 10 dernières années, ainsi que les effets du recadrage judiciaire de la CJUE en matière de modifications de la législation nationale.

Dans la deuxième unité thématique du rapport, nous étudions toujours la manière dont la pratique judiciaire fait l'objet d'un suivi dans les États membres, mais en mettant cette fois l'accent sur la pratique judiciaire de la CourEDH. Nous examinons si cette pratique est suivie et étudiée au sein d'unités spécialement organisées au sein des plus hautes juridictions administratives, ou si c'est une tâche qui incombe à chaque juge. Nous considérons la composition de ces services et départements, les structures au sein desquelles ils sont organisés et les effets des positions qu'ils adoptent. Autre aspect envisagé dans cette unité thématique, la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ou Convention européenne des droits de l'homme (ci-après, « CEDH »), et sa position au sein du système juridique national ; en particulier la question de savoir si ses décisions sont d'application directe ou si elles doivent être transposées. Nous tentons de déterminer si le contrôle de l'application correcte de la CEDH dans les litiges administratifs est actuellement confié à un organe spécial, ainsi que les conséquences d'une violation des dispositions de cette convention telle qu'appliquée au niveau national. Notre attention se porte en premier lieu sur le droit de la juridiction d'appel d'établir, dans le cadre de la procédure d'appel, une violation de la CEDH, et sur son pouvoir de modifier ou d'invalider la décision de la juridiction inférieure. Nous nous intéressons aussi aux possibilités procédurales dont disposent les parties lorsque la CourEDH est d'avis que les dispositions de la CEDH ont été violées dans une affaire particulière. Une attention particulière est également accordée à cet égard à la possibilité de contester une décision judiciaire définitive rendue par une juridiction nationale si elle diverge de la position de la CourEDH ultérieurement exprimée dans un arrêt de cette cour, en considérant la situation des tiers dont les droits ont été violés de la même manière. Se pose alors la question du nombre d'affaires dans lesquelles, au cours des 10 dernières années, une demande visant à modifier ou invalider une décision judiciaire définitive allant à l'encontre de la position exprimée par la CourEDH a été introduite. On examinera aussi (i) les libertés et les droits garantis par la Convention qui sont le plus souvent violés au niveau national, (ii) s'il existe un organisme public spécial chargé de l'exécution des arrêts de la CourEDH au sein de l'État national, et (iii) si la législation d'un État particulier a été modifiée sous l'influence de la décision de la CourEDH. Finalement, nous examinons quels pays ont ratifié le Protocole n° 16 à la CEDH, qui permet la fourniture par la CourEDH d'avis consultatifs. Nous tentons d'évaluer l'efficacité actuelle de ces avis dans chaque pays ainsi que d'analyser leurs expériences pratiques concernant l'application de cet instrument.

Dans la troisième unité thématique, nous nous penchons sur la relation entre la haute juridiction administrative et la cour constitutionnelle, institution spéciale en charge du respect

de la constitutionnalité. Dans ce cadre, nous établissons en premier lieu quels pays ont spécialement désigné et organisé une cour constitutionnelle, la manière dont celle-ci fonctionne, ainsi que ses compétences. Nous analysons en particulier les pouvoirs des plus hautes juridictions administratives dans les cas où celles-ci estiment qu'une disposition d'une loi ou d'un autre règlement est contraire à ce que prescrit la constitution ou la loi. Dans cette unité thématique, nous examinons, d'une part, les pouvoirs des individus, parties à un litige administratif dans le cadre duquel une disposition légale ou réglementaire a été appliquée puis invalidée par la cour constitutionnelle pour cause d'inconstitutionnalité ou d'illégalité. Nous nous penchons, d'autre part, sur les pouvoirs des tiers dont les droits ont également été violés par la même disposition légale ou réglementaire, subséquentement invalidée par la cour constitutionnelle.

Dans la quatrième et dernière unité thématique, enfin, nous analysons la relation entre la haute juridiction administrative et la deuxième plus haute institution judiciaire nationale, la cour suprême. Nous déterminons premièrement s'il existe un dualisme juridictionnel (c'est-à-dire deux juridictions de grande instance) dans l'État membre. Dans un second temps, nous nous penchons sur les compétences de chacune de ces juridictions. Les mécanismes permettant d'éviter qu'elles ne prennent des décisions discordantes sont ensuite exposés. Nous examinons simultanément si de tels conflits peuvent être évités.

Le présent rapport a été compilé sur la base de questionnaires comptant 37 questions. Les questionnaires de 28 pays européens, remplis et soumis dans le délai imparti, ont été pris en compte. Le présent rapport contient les idées générales extraites des réponses aux questions de chaque pays ayant participé à l'analyse. Il ne fournit pas de réponses complètes et détaillées à chaque question, mais plutôt un aperçu concis des réponses données et des points de vue exprimés, soulignant les similitudes et les différences entre les différents pays européens en ce qui concerne les questions qui feront l'objet du séminaire de Zagreb. Les pays mentionnés dans certaines parties du présent rapport, en lien avec certains instruments et solutions juridiques, ne sont énumérés qu'à titre d'exemples, et non sous la forme de statistiques précises. Nous pensons que le présent rapport inspirera des débats féconds lors du séminaire et qu'il servira de base pour dégager des conclusions utiles qui serviront à améliorer les mécanismes permettant d'éviter des décisions discordantes des juridictions nationales, ainsi que des décisions nationales incohérentes avec la jurisprudence des plus importantes et influentes juridictions supranationales européennes.

## **I COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE**

### **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 ?**

L'une des caractéristiques les plus importantes du droit, en tant que système de règles juridiques contraignant pour toutes les personnes sur le territoire d'un État, est sa prévisibilité. Les règles juridiques sont formulées de manière abstraite pour pouvoir être appliquées dans un nombre illimité de cas futurs. Des approches et des méthodes d'interprétation juridique différentes peuvent toutefois entraîner des interprétations divergentes des mêmes règles et, par conséquent, des applications différentes de celles-ci. La prévisibilité, caractéristique importante du droit, s'en trouve alors altérée. Des décisions substantiellement différentes peuvent être prises dans des affaires factuellement identiques ou essentiellement similaires, précisément en raison d'approches et de méthodes d'interprétation discordantes de différentes autorités publiques et juridictions administratives. Cela va à l'encontre du principe fondamental de légalité, sur lequel repose tout le système juridique. La pratique judiciaire joue un rôle particulièrement important pour éviter que des décisions différentes ne soient rendues dans des affaires factuellement identiques ou substantiellement similaires. La jurisprudence indique aux organes administratifs et aux juridictions comment procéder à l'heure de prendre une décision. Elle constitue, pour les particuliers, l'un des fondements de l'attente légitime qu'une affaire sera résolue de la même manière que les cas précédemment résolus qui sont factuellement identiques ou essentiellement similaires. Dans chaque pays, la jurisprudence des plus hautes juridictions est considérée comme particulièrement importante et engage les juridictions inférieures et les autorités publiques, formellement ou en raison de l'autorité de ses auteurs. Au sein de l'Union européenne, la pratique de la CJUE revêt une importance particulière, car ses décisions, en particulier sur des questions préjudicielles, fournissent l'interprétation correcte du Traité et d'autres actes législatifs de l'Union européenne. Ces positions, conformément à la primauté du droit de l'Union européenne tel qu'interprété dans les systèmes juridiques nationaux, engagent à la fois les juridictions nationales et les autorités publiques au sein des États membres. Il est dès lors important d'observer comment la jurisprudence de la CJUE est suivie et étudiée par les plus hautes juridictions administratives au sein des États européens.

Un grand nombre d'États membres de l'Union européenne suivent et étudient systématiquement la pratique judiciaire de la CJUE, afin de mettre sa jurisprudence à la disposition des juges de toutes les juridictions. Cette pratique est tout aussi importante pour les juridictions administratives que pour celles à qui il incombe de statuer en matière civile,

commerciale, pénale, etc. Bien que, dans tous les pays européens, il incombe à chaque juge et conseiller judiciaire de suivre la pratique judiciaire, dans bon nombre des plus hautes juridictions administratives, la pratique judiciaire de la CJUE est systématiquement suivie et étudiée dans le cadre d'unités spécialement organisées. Leur tâche est triple : (i) enregistrer leur propre pratique judiciaire interne, (ii) effectuer un suivi de la pratique judiciaire des cours suprêmes et constitutionnelles, en tant que plus hautes juridictions nationales, et enfin, (iii) suivre et étudier la pratique judiciaire des juridictions supranationales dont les décisions affectent de manière significative le système juridique national. Nous nous référons principalement à cet égard à la CJUE et à la CourEDH. Il en va par exemple ainsi en Croatie, en France, en Grèce, en Hongrie, en Irlande, en Italie, en Lettonie, en Lituanie, en Pologne, au Portugal, en Roumanie, en Slovénie, etc. La plupart des pays européens ont dès lors constitué une unité spécialisée, dans la structure organisationnelle des plus hautes juridictions administratives, qui suit et étudie la pratique judiciaire. Dans certains pays, comme la Croatie et la France, cette unité spécialement organisée assure exclusivement le suivi de la jurisprudence des juridictions supranationales, à savoir la CJUE et la CourEDH. Toutefois, dans la plupart des pays, la jurisprudence des juridictions nationales et supranationales est suivie et étudiée au sein de la même unité organisationnelle.

Au sein de ces unités, souvent appelées services ou départements, les décisions sont recueillies, puis systématisées. Des rapports sur la pratique judiciaire sont établis. Ceux qui sont jugés pertinents paraissent dans des publications judiciaires internes et parfois des sources externes. Il arrive aussi qu'ils soient transmis directement aux juges. Dans certains pays, tels que la Hongrie et l'Italie, les bases de données de jurisprudence sont enrichies de divers blogs, de documents de travail et d'une analyse des décisions judiciaires qui sont jugées importantes pour le développement du droit de l'Union européenne.

Certaines de ces unités publient des sélections de jurisprudence dans des bulletins d'information ou d'autres publications. À titre d'exemple, en Grèce et en Italie, les décisions pertinentes de la CJUE sont sélectionnées au sein de ces unités, résumées, préparées et publiées, afin que les juges puissent en faire le meilleur usage. En Hongrie et en Italie, par exemple, ces publications suivent de manière exhaustive les activités de la CJUE. On y retrouve ses décisions sur des questions préjudicielles, des avis de juristes indépendants, ainsi que d'autres décisions pertinentes. Certaines publications qui diffusent la jurisprudence de la CJUE, par exemple en Italie, contiennent aussi des sélections de la jurisprudence des juridictions nationales, le plus souvent les plus hautes du pays. On observe certes, dans certains pays, que seules les décisions rendues par les juridictions nationales sont recueillies et publiées. Cependant, comme ces

dernières se réfèrent souvent à la jurisprudence de la CJUE dans leurs décisions, les juges sont indirectement tenus de se familiariser avec la pratique de cette cour ; il en va ainsi à Chypre. Enfin, ces publications sortent de manière périodique dans certains pays. Ainsi, en Hongrie, elles sont publiées mensuellement. Mais elles peuvent sortir plus fréquemment, sur une base hebdomadaire.

Dans les pays où l'on ne trouve pas de service ni de département spécial dédié au suivi et à l'étude de la pratique judiciaire dans les plus hautes juridictions administratives, on recourt principalement à des conseillers judiciaires. Ceux-ci facilitent le suivi de la pratique judiciaire de la CJUE pour les juges, en résumant et en fournissant des informations sur les décisions actuelles de cette cour.

**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) ?**

La composition des services ou départements mis en place pour suivre et étudier la pratique judiciaire diffère d'un pays à l'autre. Certains sont exclusivement composés de juges, comme en Bulgarie et en Italie. D'autres, de professionnels et de conseillers, comme en France, en Lettonie, en Lituanie, en République tchèque et en Slovaquie. Si les conditions préalables spécifiques à l'exercice des fonctions de juge sont clairement prescrites dans chaque État membre, d'autres professionnels du droit employés par ces services ou départements sont également tenus de disposer de profondes connaissances théoriques et pratiques, et doivent souvent réussir un examen judiciaire ou un autre examen professionnel. En outre, dans certains pays, les personnes employées dans ces services ou organismes sont titulaires de diplômes universitaires, comme celui de docteur en droit ou en sciences de l'information. Dans certains pays, comme la Croatie, la France et la Slovénie, ces départements sont placés sous la houlette de juges de la plus haute juridiction du pays. Le nombre d'employés de ces services et départements varie également. Dans certains pays, comme la Bulgarie, la Croatie et la République tchèque, ils ne comptent que quelques employés, contre plus de dix dans d'autres pays, comme l'Italie, la France, la Pologne, le Portugal ou la Slovaquie.

Ces services ou départements qui suivent la pratique judiciaire sont principalement chargés d'informer les juges de toutes les juridictions des pratiques nouvelles et pertinentes pour eux des plus hautes juridictions nationales, mais aussi supranationales, comme la CJUE et la CourEDH. Gardant notamment cet objectif à l'esprit, ils étudient et résumant la jurisprudence de ces juridictions qui est pertinente pour un pays particulier. Des résumés de ces décisions sont ensuite préparés et introduits dans des bases de données, le tout en vue de parvenir à une



jurisprudence uniforme dans tous les tribunaux du pays. Dans certains pays, comme la France et l'Italie, ces services ou départements se spécialisent fortement dans le suivi des décisions de la CJUE sur des questions préjudicielles, en particulier celles qui ont été posées dans leur propre pays.

L'objectif de ces services ou bureaux établis au sein des plus hautes juridictions administratives est d'aider tous les juges de la justice administrative à faire leur travail. Dans certains pays, comme l'Espagne, la Lettonie, la Lituanie, la République tchèque, la Slovaquie et la Slovénie, ils sont tenus de préparer les décisions pertinentes rendues par les juridictions nationales et supranationales à la demande des juges, en vue d'aider ces derniers à résoudre un litige spécifique. Ailleurs, ils analysent des cas spécifiques, étudient les réglementations qui devraient être appliquées pour les résoudre, entreprennent des recherches sur les questions juridiques théoriques pertinentes pour la solution d'un cas spécifique, effectuent une analyse juridique comparative dans les cas où le droit de l'Union européenne est appliqué, etc. Même lorsque ces analyses sont fournies à la demande du juge, elles n'ont qu'un caractère informatif. Puisqu'elles exposent simplement la pratique judiciaire pertinente, en l'accompagnant éventuellement d'une analyse, ces entités spécialement organisées n'ont qu'un rôle consultatif. En d'autres termes, les juges administratifs sont tenus d'interpréter la loi et de prendre des décisions en toute indépendance, quelles que soient les positions adoptées au sein de ces services ou organes.

**2. Est-il possible d'annuler une décision définitive prise dans le cadre d'un litige administratif si la CJUE rend, dans une autre affaire, un arrêt 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 ?**

Les arrêts de la CJUE constituent une importante source de jurisprudence. Les institutions, organes, bureaux et agences de l'Union européenne, mais aussi les tribunaux et les autorités publiques sous-jacents de ses États membres, doivent donc s'y plier. Dans la section de ses arrêts consacrée aux motifs, la CJUE indique souvent comment les règles juridiques de l'Union doivent être interprétées ou appliquées. Les décisions rendues par cette Cour sur des questions préjudicielles se sont révélées particulièrement importantes. En vertu du principe de primauté du droit de l'Union européenne sur le droit national de tout État membre, les juridictions nationales sont tenues d'appliquer avec diligence la jurisprudence pertinente de la CJUE, chaque fois qu'elle est applicable et analogue. Cependant, dans certains cas, un litige

administratif s'est déjà produit, dans le cadre duquel les règles de l'Union européenne ont été appliquées d'une manière contraire à l'interprétation juridique de la CJUE dans une décision antérieure. La situation est particulièrement problématique lorsqu'une décision définitive a été rendue avant que la CJUE n'ait exprimé son opinion définitive concernant l'interprétation et l'application correctes de la loi. La juridiction nationale ne pouvait savoir, dans ce cas, quelle serait l'interprétation de la CJUE, ni se référer à la position de la Cour dans le cadre de la résolution du litige. La question se pose dès lors de savoir s'il faut insister sur le caractère immuable d'une décision définitive, source de sécurité juridique pour les parties, ou s'il est plus important de faire prévaloir le principe de primauté du droit de l'Union européenne sur le droit national d'un État membre, et autoriser la modification d'une décision définitive. Il est finalement intéressant de se demander ce qui se passe si une décision judiciaire nationale va à l'encontre de la position juridique de la CJUE exprimée dans un arrêt rendu après que la décision définitive de la juridiction nationale a sorti ses effets : pourrait-elle ou devrait-elle être modifiée ou annulée ?

L'autorité de chose jugée, c'est-à-dire le caractère définitif d'une décision, implique l'impossibilité de contester celle-ci par des voies de recours ordinaires. Une telle décision forme la base de droits ou d'obligations d'une personne, sur lesquels on ne peut plus statuer. C'est précisément le principe de sécurité juridique qui interdit de modifier ou d'invalider une décision définitive, sauf dans les cas spécifiquement prévus par la loi. En d'autres termes, une décision définitive ne peut être contestée, modifiée ni invalidée dans le cadre de recours légaux ordinaires, mais seulement exceptionnellement, dans le cadre de recours extraordinaires, dans des cas spécifiquement prescrits par la loi.

On retrouve des recours extraordinaires dans la législation régissant la justice administrative de tous les pays européens. Il est largement admis qu'une décision rendue par une juridiction administrative porte, dans certains cas, si gravement atteinte à la légalité qu'elle ne peut être validée. Les parties doivent alors avoir la possibilité de contester sa légalité par des recours extraordinaires, principalement par un réexamen du litige ou une révision de la décision rendue précédemment. En règle générale, il est permis d'introduire une demande de réexamen du litige ou de révision à condition que soit apportée la preuve d'une omission procédurale ou factuelle grave, survenue dans le cadre de la résolution du litige administratif. Dans la majorité des pays, la discordance substantielle de la décision définitive avec la position juridique de la CJUE, exprimée dans un arrêt rendu après la passation en force de chose jugée de la décision susmentionnée, ne constitue toutefois pas un motif d'introduction de recours extraordinaires. Il en va par exemple ainsi en Autriche, en Bulgarie, à Chypre, en Croatie, en Grèce, en Hongrie,

en Italie, en République tchèque, au Royaume-Uni, en Slovaquie et en Suède. Dans ces pays, si une partie conteste une décision judiciaire définitive dans le cadre d'un recours extraordinaire pour tout motif prescrit par la loi, elle est autorisée à se référer à la jurisprudence de la CJUE pour le réexamen de ce litige. Ce droit à un réexamen du litige est particulièrement important en Croatie, en Lituanie, en République tchèque, au Royaume-Uni, en Slovaquie et en Suède.

Dans certains États, il est aussi autorisé d'introduire des recours extraordinaires afin de corriger l'application abusive de la loi. Comme les décisions de la CJUE, principalement sur des questions préjudicielles, indiquent la manière dont le droit de l'Union européenne doit être interprété et appliqué, l'application incorrecte du droit constitue précisément un motif important pour contester la décision définitive de la juridiction, en raison de son incohérence avec la CJUE et sa position juridiquement déclarée. La discordance substantielle entre la décision définitive d'une juridiction nationale et la jurisprudence de la CJUE peut être considérée comme une application erronée du droit qui permet, dans ces pays, de contester la décision définitive dans le cadre d'un recours extraordinaire. De cette manière, bien que la loi ne le prévoit pas expressément, un réexamen du litige administratif est envisageable en vue de l'application correcte du droit par la juridiction nationale, du fait d'une contradiction avec la position de la CJUE. En Lituanie, par exemple, un litige peut être réexaminé en raison d'une violation flagrante des droits ou de la nécessité d'uniformiser la pratique judiciaire des juridictions administratives. En Hongrie, également, une application incorrecte du droit constitue un motif de révision, un recours extraordinaire qui s'ouvre dans les cas où l'application de la loi au niveau national est contraire à la position exprimée dans la jurisprudence de la CJUE.

Certains pays ont néanmoins introduit dans leurs systèmes juridiques des mécanismes qui devraient permettre l'harmonisation effective du droit national avec le système juridique de l'Union européenne. Dans ces pays, il est possible de modifier ou d'annuler des décisions définitives qui ne sont pas conformes aux positions juridiques de la CJUE. À titre d'exemple, une violation flagrante du droit de l'Union européenne constitue l'un des motifs pour introduire un recours extraordinaire en Pologne. Comme la notion de violation flagrante du droit de l'Union n'est pas spécifiquement définie, ce motif peut certainement être invoqué dans une affaire dans le cadre de laquelle la juridiction nationale ne s'est pas conformée à l'interprétation reprise dans l'arrêt de la CJUE. En Roumanie, il est possible d'invalider une décision définitive rendue dans le cadre d'un litige administratif parce que celle-ci viole le droit de l'Union européenne. Dans ce pays, les parties peuvent introduire un recours extraordinaire sous la forme d'une demande de révision même lorsque la CJUE, statuant dans une autre affaire, a rendu un arrêt contraire à une décision définitive antérieure de la juridiction roumaine. Seul importe le

fait que la disposition juridique du droit de l'Union était en vigueur au moment où a été rendue la décision définitive faisant l'objet de la demande de révision. Enfin, au Portugal, des recours extraordinaires peuvent notamment être introduits lorsqu'une décision définitive d'une juridiction nationale va à l'encontre de celle d'une juridiction internationale, contraignante pour l'État portugais. La CJUE est considérée comme une juridiction internationale à cet égard. Par conséquent, même devant des juridictions nationales, il est permis de contester une décision définitive rendue dans un litige administratif si celle-ci va à l'encontre de la jurisprudence de la CJUE. La Cour constitutionnelle italienne a reconnu que le fait qu'une décision définitive d'une juridiction nationale soit substantiellement inconciliable avec la jurisprudence de la CJUE représente un énorme problème en termes d'application du droit. En 2018, elle a dès lors proposé que de telles situations soient reprises dans la loi comme un motif de réexamen du litige. Un tel amendement légal n'a toutefois pas encore été mis en œuvre à ce jour.

Les juridictions ayant rendu la décision définitive contestée ou les juridictions hiérarchiquement supérieures se prononcent sur les recours extraordinaires. En Croatie, par exemple, le réexamen d'un litige est décidé par la juridiction ayant rendu la décision contestée, dans sa composition habituelle. Autrement dit, un juge unique se prononce sur la question devant le tribunal administratif ; et un collège de trois juges devant la Haute cour administrative. En Lituanie, le réexamen est toujours décidé par la Haute cour administrative, également en collège de trois juges. Si elle est d'avis que le litige doit être réexaminé, il l'est par une juridiction dans sa composition ordinaire, autrement dit par un juge unique ou un collège de trois juges devant le tribunal de première instance, et par un collège de cinq juges devant la Haute cour administrative. Au Portugal, c'est aussi la juridiction ayant rendu la décision définitive qui statue sur le recours extraordinaire. S'il s'agit du tribunal de première instance, la question est tranchée par un juge unique, et s'il s'agit d'une juridiction supérieure, par un collège de trois juges. Les juridictions administratives slovaques statuent sur la demande de réexamen de la procédure dans leur composition habituelle. Enfin, en Pologne, un collège de trois juges décide de la modification ou de l'annulation d'une décision définitive. Tout juge ayant pris part à la décision contestée n'est toutefois pas autorisé à participer à la procédure.

**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 ?**

L'introduction d'un recours extraordinaire dans le cadre d'un litige administratif constitue une exception légale. Ces recours vont directement à l'encontre de la sécurité

juridique, car ils modifient ou invalident une décision définitive qui, pour les parties, constitue la base juridique de droits acquis et d'attentes légitimes. C'est précisément la raison pour laquelle les conditions préalables à l'utilisation de ces recours sont très restrictives, que ceux-ci ne peuvent être initiés que par les parties concernées, et uniquement dans les cas spécifiquement prescrits par la loi. Il en va par exemple ainsi en Roumanie et en Suède. Rares sont les pays où d'autres personnes ou organismes sont autorisés à introduire ces recours extraordinaires. En Croatie et en Finlande, par exemple, si l'on excepte les parties, seule l'autorité publique qui a rendu la décision administrative attaquée est autorisée à engager un recours extraordinaire. En Lituanie, des tiers n'ayant pas participé au litige disposent de ce droit, si l'arrêt attaqué a un effet direct sur leurs droits ou obligations. Au Portugal et en Slovaquie, des recours extraordinaires peuvent également être intentés par le procureur de l'État. En Pologne, outre le procureur de l'État polonais, le médiateur peut également engager la procédure.

En raison de la nature restrictive des recours extraordinaires, ceux-ci ne peuvent en général être introduits que dans certains délais. Il s'agit, le plus souvent, de délais subjectifs, plus courts et calculés à partir du moment où la partie prend connaissance du motif pour lequel elle dispose de ce recours. Le délai subjectif est cependant toujours limité par le délai objectif, au terme duquel il n'est plus possible de contester la décision définitive de la juridiction. Au Portugal, par exemple, le délai subjectif pour contester une violation d'un droit dans le cadre d'un recours extraordinaire est de 60 jours à compter de la date de passation en force de chose jugée de l'arrêt de la juridiction internationale, alors que le délai objectif est de cinq ans à compter de la décision. De même, en Lituanie, la demande de réexamen du litige doit être introduite dans un délai subjectif de trois mois à compter de la date de prise de connaissance du motif de réexamen et, au plus tard, dans un délai objectif de cinq ans à compter du prononcé de la décision attaquée. Ce délai subjectif de trois mois à compter du jour où le requérant a eu connaissance du motif de réexamen ou du jour où il est devenu possible d'avancer un motif de recours extraordinaire s'applique également au réexamen du litige en Slovaquie. En Pologne, seul un délai objectif est appliqué. Celui-ci est de deux ans à compter de la date à laquelle la décision attaquée est devenue légalement contraignante. En Finlande, le délai est de cinq ans à compter de la signification de la décision aux parties. En Roumanie, le délai est très bref, puisqu'il n'est que d'un mois à compter de la date de la décision définitive de la juridiction. Enfin, dans certains pays, comme la Suède, il n'existe pas de délai pour présenter une demande de réexamen du litige.

## **2.2. La juridiction administrative est-elle autorisée à réagir *ex officio* dans le cas susmentionné ? Un délai est-il prescrit pour une telle action ?**

En règle générale, la procédure de recours extraordinaire n'est pas engagée *ex officio*. La juridiction elle-même ne peut dès lors pas en prendre l'initiative. Le plus souvent, la procédure de recours extraordinaire dans le cadre d'un litige administratif doit être engagée par les parties. Ce sont elles qui demandent à pouvoir introduire ces recours, et qui démontrent le caractère probable de la violation à laquelle elles se réfèrent. En conséquence de ce qui précède, en Pologne, en Roumanie et en Slovaquie, les juridictions administratives ne sont pas autorisées à recourir à des voies de recours extraordinaires dans les procédures qu'elles engagent *ex officio*. Cela n'est possible que dans de rares pays, comme l'Autriche et la Finlande. Cette approche restrictive de l'ouverture de procédures dans le cadre de recours extraordinaires résulte de la volonté de toucher le moins possible aux décisions définitives, compte tenu du fait que cette pratique réduit la sécurité juridique.

## **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 définitive 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 ?**

Comme expliqué précédemment, une décision définitive peut être modifiée ou rejetée, mais exclusivement dans le cadre de recours extraordinaires. La décision définitive d'une juridiction nationale dont le contenu va à l'encontre de la position de la CJUE exprimée dans un arrêt rendu après le prononcé de cette décision définitive peut être modifiée ou invalidée de la même manière. Les procédures de recours extraordinaires se déroulent conformément aux réglementations nationales qui les régissent.

Le contentieux administratif étant de nature contradictoire, les parties sont tenues de faire valoir les arguments qui étayent leurs prétentions telles qu'exprimées dans le cadre du litige. La position de la CJUE, reflétée dans sa jurisprudence, sera très certainement considérée comme un argument particulièrement puissant. Dans la plupart des pays, les parties sont libres, conformément à la procédure de recours extraordinaire, de signaler à la juridiction la position de la CJUE ayant une incidence sur la résolution d'un litige administratif spécifique. Rares sont les pays, comme l'Estonie, où la juridiction informe d'office les parties des nouvelles positions de la CJUE et leur demande de s'exprimer à cet égard. Par conséquent, dans tous les pays européens, la juridiction doit permettre aux parties, dans le cadre de la procédure de recours extraordinaire, d'exprimer leurs points de vue sur les questions factuelles ou juridiques pertinentes pour la résolution du contentieux. Celles-ci peuvent aussi faire référence, à cette

occasion, à toute décision de la CJUE, et commenter celle-ci. Le droit d'une partie d'exposer son cas dans une procédure judiciaire est particulièrement mis en exergue en Croatie, en Lituanie, au Portugal, au Royaume-Uni, en Slovénie, etc. La pratique judiciaire dans tous les États membres de l'UE est continuellement harmonisée avec les arrêts de la CJUE modifiant les positions antérieures des juridictions nationales qui dévient de la pratique judiciaire récente de la CJUE.

Lorsque, dans le cadre d'un recours extraordinaire, comme la procédure de révision en Hongrie, la plus haute juridiction administrative constate que la décision de la juridiction nationale va à l'encontre des vues exprimées dans un arrêt ultérieur de la CJUE, elle invalide la décision définitive de la juridiction et, si elle le juge nécessaire, charge celle-ci de réexaminer le litige et de rendre une nouvelle décision conforme à l'interprétation juridique de la CJUE. En Roumanie, lorsque la CJUE rend une décision préjudicielle qui va à l'encontre de la décision définitive d'une juridiction nationale, même rendue avant l'arrêt de la CJUE, celle-ci peut être modifiée ou annulée si la règle de droit interprétée par la CJUE était en vigueur au moment où le litige administratif spécifique a été tranché. La raison en est que la décision préjudicielle de la CJUE est déclarative et non constitutive de droit. Cet arrêt produit dès lors ses effets juridiques non pas à partir de son prononcé mais depuis l'entrée en vigueur de la règle de droit interprétée. Les décisions préjudicielles se fondent à la règle de droit interprétée et s'appliquent dans tous les cas où la règle de droit européen interprétée est appliquée. Toutefois, si une règle de droit européen n'était pas en vigueur au moment de la résolution du litige administratif, son interprétation dans la jurisprudence de la CJUE ne doit pas être prise en compte. Les règles de droit ne peuvent en effet avoir d'effet rétroactif sauf dans des cas particuliers, c'est-à-dire spécifiquement établis par la loi.

On constate certaines spécificités dans les États où prévaut le système de common law. Si la décision définitive va à l'encontre de la position de la CJUE exprimée dans un arrêt ultérieur, toute décision future rendue dans des affaires factuellement identiques ou substantiellement similaires doit s'écarter de la pratique judiciaire nationale précédemment établie et se fonder sur la dernière position établie par la CJUE. Ce faisant, la juridiction nationale doit souligner et expliquer de manière détaillée les raisons pour lesquelles elle s'écartere de la pratique judiciaire antérieure. Il en va par exemple ainsi à Chypre et en Irlande.

Il convient finalement de souligner que, pour de nombreuses questions administratives, un individu peut, en vue d'exercer un droit, introduire une nouvelle demande d'ouverture d'une procédure administrative, même si sa demande antérieure a été refusée ou rejetée. Il est dès lors souvent plus simple d'exercer un droit en soumettant une nouvelle demande auprès d'une

autorité publique que de contester une décision judiciaire définitive qui va à l'encontre de la position exprimée ultérieurement par la CJUE. C'est probablement l'une des raisons les plus importantes du nombre relativement limité de demandes de modification ou d'invalidation d'une décision définitive qui va à l'encontre de la position de la CJUE exprimée dans une décision ultérieure de cette cour.

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

La procédure applicable à toute décision modifiant ou invalidant la décision définitive d'une juridiction nationale de première instance, au motif qu'elle diverge de manière substantielle d'un arrêt de la CJUE, est identique à celle des autres décisions. En d'autres termes, si cette décision est prise par le tribunal de première instance, elle peut faire l'objet d'un appel. Si elle émane de la plus haute juridiction du pays, par contre, un appel n'est pas autorisé. Cette décision peut, bien entendu, toujours faire l'objet des recours extraordinaires prévus par la législation nationale, dans la majorité des pays européens, comme la Croatie, la France, le Portugal, le Royaume-Uni, la Slovaquie, la Slovénie, la Suède, etc.

#### **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 définitive qui diverge de la position ultérieure de la CJUE a-t-elle été utilisée ?**

Dans la plupart des pays européens, une contradiction entre une décision nationale définitive et la position de la CJUE, exprimée dans un arrêt ultérieur, ne constitue pas un motif suffisant pour modifier ou annuler la décision nationale définitive. Logiquement, aucune donnée n'est donc recueillie à cet égard dans ces États. Mais il en va de même dans les pays, comme la Pologne, le Portugal et la Roumanie, où une telle contradiction constitue un motif de modification ou d'annulation d'une décision définitive. En Finlande, ces affaires sont très rares, et limitées par exemple à des cas de regroupement familial. En Hongrie, la pratique nationale en matière de droit fiscal a été modifiée en vue de son harmonisation avec les positions de la CJUE exprimées dans la pratique judiciaire.

### **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 !**

Le principe de primauté du droit de l'Union confère aux décisions judiciaires de l'Union européenne une force juridique supérieure à celle des règles juridiques des États membres. Par conséquent, en cas d'incompatibilité de la règle de droit national avec celle de l'Union européenne, c'est cette dernière qui est appliquée. Le principe de primauté du droit européen



visé à garantir que toute personne, dans tout État membre de l'Union, se trouve dans la même position juridique : autrement dit, que toutes les personnes soient protégées de manière égale par le droit de l'Union. Dès lors, les États membres qui adoptent des réglementations nationales contraires au droit de l'Union ne peuvent éviter l'application de ce droit supranational, ce qui est préjudiciable à leurs intérêts. La primauté du droit européen sur le droit national des États membres a également d'importantes conséquences procédurales. À titre d'exemple, si un organe administratif ou une juridiction d'un État membre est tenu d'appliquer une règle nationale dans une procédure administrative mais estime que celle-ci n'est pas conforme au droit de l'Union, la règle nationale doit être écartée au profit de celle de l'Union. Il appartient dès lors au législateur d'harmoniser le système juridique national avec le droit de l'Union, en modifiant concrètement la disposition juridique contestée du droit national. Comme déjà indiqué précédemment, les juridictions nationales analysent les points de vue de la CJUE exprimés principalement dans ses décisions préjudicielles, mais aussi dans d'autres arrêts. Dans certains pays, les juridictions sont même obligées de modifier ou d'annuler une décision définitive qui n'est pas harmonisée avec la jurisprudence de la CJUE. L'État membre prend ainsi conscience du fait que certaines règles juridiques nationales vont à l'encontre des règles de l'Union européenne. Une question intéressante se pose dès lors. Dans quelle mesure les réglementations nationales sont-elles modifiées en raison de leur discordance substantielle avec le droit de l'Union européenne, constatée dans le cadre de l'analyse des décisions de la CJUE ?

Dans de nombreux pays, les données relatives au nombre de réglementations modifiées en raison de leur discordance avec les règles juridiques de l'Union ne sont pas enregistrées. Certains États, comme l'Autriche, la Bulgarie, l'Espagne, la Hongrie, la Pologne, la République tchèque, la Roumanie, la Slovaquie et la Suède, ont toutefois procédé à la modification de réglementations nationales, après avoir déterminé que celles-ci n'étaient pas entièrement alignées sur les positions de la CJUE exprimées dans des décisions préjudicielles. En voici quelques exemples : en République tchèque et en Suède, la loi sur l'assurance pension a été amendée pour ce motif ; en Espagne, en Hongrie et en Roumanie, la législation fiscale ; en Pologne, la législation sur les tribunaux administratifs et le régime des visas ; en Slovaquie, les lois régissant la protection de l'environnement, le séjour des étrangers et l'asile, ainsi que celle relative au contrôle fiscal, etc. En Croatie, Estonie, Finlande, Lettonie, Luxembourg, Portugal et Slovénie, on ignore si des lois ont été modifiées pour ce motif.

## II COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

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

Comme exposé dans la première unité thématique, il est capital que la pratique judiciaire au sein de l'Union européenne soit harmonisée dans les différents États membres. De ce fait, l'absence de discordance entre la jurisprudence de la CJUE et les lois des États membres de l'Union européenne est tout aussi importante que l'harmonisation de la jurisprudence de la CourEDH avec la législation des États membres du Conseil de l'Europe. La CourEDH protège les droits essentiels de chaque personne et de chaque citoyen. Elle est compétente pour statuer sur les demandes individuelles relatives à la violation des droits civils et politiques instaurés par la CEDH. Il incombe, en d'autres termes, à cette cour de veiller à ce que les États contractant respectent les droits et garanties instaurés par cette convention. Lorsqu'elle détermine qu'un État contractant a violé un ou plusieurs droits et garanties instaurés par la CEDH, la CourEDH rend un arrêt contraignant pour l'État contractant, qui est tenu par celui-ci et obligé d'agir conformément à celui-ci. Les États sont par ailleurs obligés, en effectuant un suivi de la jurisprudence de cette juridiction supranationale, d'harmoniser la jurisprudence de toutes leurs juridictions et même leur législation, afin d'éviter de futures violations de la Convention.

La jurisprudence de la CourEDH est dès lors extrêmement importante pour tout État membre du Conseil de l'Europe. Comme souligné précédemment, la majorité des pays européens suivent et étudient systématiquement la jurisprudence des juridictions nationales et supranationales dont les décisions les engagent. Une attention particulière est accordée à la jurisprudence des deux juridictions européennes supranationales, la CJUE et la CourEDH. En règle générale, des unités organisationnelles spéciales ont été mises en place au sein des hautes juridictions administratives en vue d'enregistrer leur propre pratique judiciaire et d'assurer le suivi de la jurisprudence des cours constitutionnelles et suprêmes, soit les plus hautes juridictions nationales, et celle des juridictions supranationales, dont les décisions sont spéciales et importantes pour le système juridique national. Les pays européens ne disposent donc généralement pas d'une unité organisationnelle spécialement organisée qui assure exclusivement le suivi de la jurisprudence de la CourEDH. Toutefois, la jurisprudence de cette cour fait l'objet d'un suivi et est étudiée dans le cadre des unités organisationnelles qui s'occupent du suivi et de l'étude de la jurisprudence en général. Il en va par exemple ainsi en Bulgarie, en Croatie, en Grèce, en Hongrie, en Irlande, en Italie, en Lettonie, en Lituanie, en Norvège, en Pologne, au Portugal, en République tchèque, en Roumanie, en Serbie, en

Slovaquie, en Slovénie et en Suisse. Seuls quelques pays, comme la Croatie et la France, ont mis en place une entité spéciale dont la tâche consiste exclusivement à suivre et étudier la jurisprudence des juridictions supranationales, spécifiquement la CourEDH et la CJUE.

Certains pays ne disposent pas d'unités organisationnelles spéciales chargées du suivi de la pratique judiciaire, mais cette activité se déroule dans le cadre de secrétariats spécialisés qui opèrent normalement au sein de la juridiction. Il en va par exemple ainsi en Autriche et en Espagne. Toutes ces unités organisationnelles, qu'elles soient organisées en services, départements ou secrétariats, recueillent la jurisprudence de la CourEDH, en particulier celle qui a trait à un pays spécifique, l'analysent, la systématisent et la mettent à la disposition des juges de toutes les juridictions. Pour exposer de manière spécifique la pratique des juridictions nationales et supranationales aux juges, des résumés des décisions, contenant toutes les informations pertinentes, sont préparés, puis systématiquement enregistrés dans des bases de données jurisprudentielles ou publiés dans des bulletins. Il en va notamment ainsi en Allemagne, en Grèce, en Hongrie et en Italie. En Hongrie, par exemple, le bulletin de pratique judiciaire, publié régulièrement, recueille tous les arrêts de la CourEDH impliquant la Hongrie, d'autres arrêts importants de cette cour, ainsi que les décisions de la plus haute juridiction hongroise, la Kúria, dans laquelle celle-ci fait référence à la jurisprudence de la CourEDH. Cela permet aux juridictions de suivre simplement et correctement la jurisprudence de la CourEDH.

Dans les pays où aucune unité organisationnelle spéciale n'a été mise en place pour suivre la pratique judiciaire de la CourEDH, et où ce travail n'est pas effectué dans des unités qui assurent de manière générale le suivi de la pratique judiciaire, des fonctionnaires de la plus haute juridiction du pays sont chargés de cette mission. Il en va par exemple ainsi à Chypre et en Estonie. À Chypre, plusieurs fonctionnaires de la Cour suprême et de la Cour constitutionnelle suprême aident les juges à effectuer les recherches juridiques liées à l'application du droit national ou européen, et préparent puis diffusent des résumés des arrêts rendus par la CourEDH, qui sont distribués à tous les juges du pays.

Nous devons garder à l'esprit qu'il incombe à tous les juges de suivre la jurisprudence de la CourEDH. Ce point est particulièrement mis en exergue en Allemagne, en Bulgarie, en Lettonie, au Luxembourg, en République tchèque, en Slovénie, en Suède, etc. Chaque juge devrait par conséquent se familiariser avec la pratique pertinente de cette cour, et les unités spécialement organisées se limiter à faciliter cette tâche. Les juges acquièrent aussi une compréhension plus approfondie de la pratique des juridictions supranationales et nationales en assistant à de multiples consultations et séminaires professionnels.

**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) ?**

Les services ou départements mis en place pour suivre et étudier la jurisprudence ne l'ont pas été pour suivre de manière exclusive la jurisprudence de la CourEDH. Dès lors, la réponse à cette question ne diffère généralement pas de celle sur l'organisation et le rôle des unités organisationnelles spéciales qui assurent le suivi de la jurisprudence de la CJUE. Certains de ces services ou départements sont exclusivement composés de juges, comme en Bulgarie, en Grèce et en Italie. D'autres, de professionnels et de conseillers, comme en Espagne, en Irlande, en Lettonie, en Lituanie, en République tchèque et en Slovaquie. Les conditions préalables à l'exercice des fonctions de juge sont précisément prescrites dans chacun des États membres. D'autre part, les employés de ces services ou départements qui ne sont pas juges, sont, en règle générale, des professionnels du droit disposant de profondes connaissances juridiques, théoriques et pratiques, ayant réussi un examen judiciaire ou tout autre examen professionnel. En outre, dans certains pays, les personnes employées dans ces services ou organismes sont titulaires du diplôme universitaire de docteur en droit ou en sciences de l'information. Dans certains pays, comme la Croatie, la France et la Slovénie, ces services ou ces départements sont placés sous la houlette de juges de la plus haute juridiction du pays. Le nombre d'employés de ces services et départements varie. En Bulgarie, en Croatie et en République tchèque, ils ne sont que quelques-uns, contre plus de dix dans d'autres pays comme la France, l'Italie, la Pologne, le Portugal, la Slovaquie ou la Suisse.

Il incombe principalement aux services ou départements qui suivent la pratique judiciaire d'informer les juges, à tous les niveaux de la justice administrative, des pratiques, nouvelles et pertinentes pour eux, des plus hautes juridictions nationales, mais également supranationales, comme la CJUE et la CourEDH. À cette fin, ils étudient et résument la jurisprudence de la CourEDH dans des affaires pertinentes pour leur pays. Des synthèses de ces arrêts sont établies puis introduites dans des bases de données, etc. Tout cela en vue de développer une jurisprudence uniforme au sein de l'État.

Ces services ou départements ont pour tâche d'assister les juges dans leur travail. Dans certains États, comme l'Espagne, la Lettonie, la Lituanie, la République tchèque, la Slovaquie et la Slovénie, ils sont tenus de préparer les décisions pertinentes des juridictions nationales et supranationales, à la demande des juges, en vue d'aider ces derniers à résoudre un litige spécifique. Dans quelques pays, ils analysent des affaires spécifiques, étudient les réglementations applicables en vue de la résolution de cas, examinent les questions juridiques

théoriques pertinentes pour régler une affaire spécifique, etc. Les points de vue de ces services ou départements, même lorsqu'ils sont communiqués au juge, n'ont qu'un caractère informatif, au sens qu'ils exposent la jurisprudence pertinente en l'accompagnant éventuellement d'une analyse. Le rôle des unités spécialement organisées qui suivent la jurisprudence est donc exclusivement consultatif. En d'autres termes, les juges chargés de trancher des litiges administratifs sont tenus d'interpréter la loi et de prendre des décisions en toute indépendance, quelles que soient les positions adoptées au sein de ces services ou organes.

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

La CEDH est un traité international, en vertu duquel les États membres du Conseil de l'Europe s'engagent à assurer la protection des libertés et des droits civils et politiques fondamentaux. Adoptée en 1950, elle est entrée en vigueur en 1953. Cette convention constitue une source juridique générale dans laquelle sont définis les droits de l'homme et les libertés fondamentales, ainsi que les modalités de leur protection. Les États signataires se sont engagés à assurer le respect de la Convention dans leur propre système juridique. Conformément à cette Convention, la CourEDH ne constitue qu'un mécanisme subsidiaire de protection des droits et libertés qu'elle prescrit, ce qui signifie que c'est aux États qu'il appartient d'assurer cette protection individuellement. Ce n'est que si l'État n'est pas en mesure de le faire de manière indépendante qu'une personne dont les droits ont été violés peut s'adresser à la CEDH pour demander leur protection.

Les constitutions de nombreux pays européens et les traités internationaux, en ce compris la CEDH, font partie de l'ordre juridique interne de chaque pays et ont une force juridique inhérente supérieure à la loi. Il en va par exemple ainsi en Albanie, en Autriche, en Bulgarie, à Chypre, en Croatie, en Estonie, en Finlande, en France, en Grèce, en Hongrie, en Lettonie, en Lituanie, au Luxembourg, en Norvège, en Pologne, au Portugal, en République tchèque, en Roumanie, en Serbie, en Slovaquie, en Slovénie, etc. Ainsi, dans la hiérarchie des normes juridiques, la CEDH prime la loi. Cependant, dans certains pays comme l'Autriche, la Finlande, la République tchèque, la Roumanie ou la Slovénie, la CEDH a même acquis une importance constitutionnelle. Dans d'autres pays, comme à Chypre, en Croatie, en France, en Grèce, en Italie, en Lettonie et au Portugal, elle est au-dessus de la loi, mais toujours en dessous de la constitution. Rares sont les pays où la CEDH est placée sur le même pied que les lois en termes de force juridique. Il en va ainsi en Suède où, bien qu'elle ait été conclue comme un traité international, ses préceptes ont été transposés dans la législation nationale.

L'importance supra-légale de la CEDH signifie que toutes les lois du pays doivent être conformes à ses dispositions. Si la cour constitutionnelle ou une autre cour autorisée à évaluer la constitutionnalité d'une loi détermine qu'une disposition de celle-ci est contraire à la CEDH, elle est obligée d'invalider incessamment la disposition illégale dans le cadre du processus d'évaluation de la constitutionnalité de cette loi. Dans certains pays, comme l'Estonie ou la Pologne, si une disposition légale va à l'encontre d'un accord international, en ce compris la CEDH, les juridictions et les autorités publiques sont tenues d'appliquer directement la disposition de l'accord international, c'est-à-dire la Convention, et d'écarter l'application de la disposition légale contestable.

### **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 d'application directe) ?**

Il est important de souligner que la CEDH est d'application directe dans presque tous les pays européens. Cela signifie que les personnes qui sont d'avis que leurs droits et intérêts légaux ont été violés par une décision d'une juridiction ou d'une autorité publique peuvent invoquer directement les dispositions de cette convention. Il en va de même lorsque le système juridique d'un pays ne contient pas de disposition protégeant l'un des droits ou l'une des libertés garantis par la CEDH. La Convention s'applique donc directement aux litiges administratifs en Albanie, en Allemagne, en Autriche, en Bulgarie, en Croatie, à Chypre, en Espagne, en Estonie, en France, en Finlande, en Italie, au Luxembourg, en Hongrie, en Grèce, en Lettonie, en Lituanie, en Norvège, en Pologne, au Portugal, en République tchèque, en Roumanie, au Royaume-Uni, en Serbie, en Slovaquie, en Slovénie, en Suisse, etc. En raison de son statut constitutionnel ou, à tout le moins, supra-légal, les juridictions et les autorités publiques sont dans l'obligation d'interpréter toute disposition du droit national conformément à la finalité de la CEDH, ce qui lui confère une fonction spéciale dans le système juridique. La raison en est que la législation nationale doit être harmonisée avec cette convention. Au Royaume-Uni, par exemple, si une juridiction ou une autorité publique se trouve dans l'impossibilité d'interpréter une disposition légale conformément à la Convention, elle doit faire une déclaration de non-conformité (« declaration of non-compliance »), qui indique au Parlement britannique qu'une certaine loi devrait être amendée conformément à la Convention.

Seuls quelques rares pays, comme l'Irlande et la Suède, ont dû transposer la Convention dans leur système juridique national, en vertu de la loi. Ces pays, bien que légalement liés par les obligations assumées en vertu des accords internationaux qu'ils ont conclus, disposent d'un « système dualiste » : les sources du droit international ne sont pas d'application directe dans le système juridique national et doivent y être formellement transposées par le biais d'une loi.

Ils ont dès lors adopté des lois incorporant le texte de la CEDH dans le système juridique national.

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

Comme nous l'avons déjà souligné, la CEDH est appliquée comme une source de droit dans les États membres qui l'ont ratifiée. Dans la plupart d'entre eux, elle revêt une importance supra-légale. Par conséquent, les lois doivent être substantiellement harmonisées avec ses dispositions. La question se pose de savoir quelle autorité publique ou juridiction, et dans quelle procédure, décide de l'application de cette convention d'importance supra-légale au sein de l'État, lorsqu'elle se prononce sur les droits et les obligations des individus dans un litige administratif.

En règle générale, il n'existe pas, au sein des États signataires de la CEDH, d'organe spécial de l'autorité publique ni de juridiction qui contrôle son application dans les litiges administratifs. Toutes les juridictions du pays sont chargées de veiller à la protection des droits garantis par cette convention. Dès lors, les juridictions supérieures contrôlent aussi, en règle générale, l'application de la Convention, lorsqu'elles supervisent les décisions des juridictions inférieures. Il en va de même dans le cadre des litiges administratifs où l'on recourt généralement, en vue de remédier à l'illégalité, à des mécanismes de justice administrative prescrits par les lois régissant le contentieux administratif.

L'application de la Convention est supervisée par les plus hautes juridictions administratives. Il n'existe pas, le plus souvent, de procédure spéciale pour contrôler l'application de ses dispositions mais il est déterminé en appel si la juridiction de première instance ne les a pas (correctement) appliquées. Il en va par exemple ainsi en Albanie, en Bulgarie, à Chypre, en Croatie, en Espagne, en Estonie, en Grèce, en Italie, en Lettonie, en Lituanie, au Luxembourg, en Pologne, au Royaume-Uni, en Slovaquie, en Suède, en Suisse, etc. Dans certains pays, comme la République tchèque, la Roumanie et la Serbie, l'application correcte des dispositions de la Convention est examinée dans le cadre des litiges administratifs et dans les procédures de recours extraordinaire. Dans le contentieux administratif, l'application de la CEDH est donc, en règle générale, contrôlée au niveau de l'appel, par la juridiction administrative d'appel (le plus souvent la plus haute juridiction administrative du pays), ou dans le cadre d'une procédure de recours extraordinaire. Dans le cadre de la procédure d'appel ou de recours extraordinaire, ces plus hautes juridictions administratives sont habilitées à constater toute violation commise en première instance, en ce compris toute violation des dispositions de la Convention.

Dans certains pays, l'application de la Convention dans les litiges administratifs est également contrôlée par la cour constitutionnelle dans le cadre d'une procédure de plainte constitutionnelle. En règle générale, une procédure constitutionnelle est un recours juridique spécial de protection constitutionnelle, introduit auprès de la cour constitutionnelle en vue de protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales garantis par la constitution. Cette cour fonctionne comme une juridiction spécialisée qui protège la constitutionnalité au niveau national. Comme les droits et libertés garantis par la CEDH le sont aussi souvent par la constitution, la Convention a fréquemment une valeur juridique équivalente, dans de nombreux pays. Dès lors, la violation de dispositions de la CEDH est également comprise comme une violation de droits constitutionnels. C'est le cas, par exemple, en Autriche, en Croatie, en Lituanie, en République tchèque, en Roumanie, en Serbie, en Slovaquie, en Slovénie, etc.

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

Dans le cadre de la procédure d'appel, il incombe à la juridiction supérieure d'évaluer si la juridiction inférieure a appliqué légalement la procédure, si elle a complètement et correctement établi les faits, et si elle a correctement interprété et appliqué les règles juridiques de fond. Comme indiqué précédemment, la juridiction d'appel contrôle également si les dispositions de la CEDH ont été correctement appliquées. La violation des règles de la Convention est généralement considérée comme une violation de prescriptions juridiques de fond. Il en va de même dans le cadre du contentieux administratif. Il incombe à la juridiction d'appel de s'assurer que le litige administratif de première instance s'est correctement déroulé à tous égards. En conséquence, si la juridiction d'appel statuant dans le cadre d'un recours formé contre la décision de la juridiction administrative constate qu'il y a eu violation de la Convention, elle accueillera le recours et annulera la décision rendue par la juridiction administrative. Il en va par exemple ainsi en Allemagne, en Bulgarie, à Chypre, en Croatie, en Espagne, en Estonie, en Finlande, en France, en Grèce, en Hongrie, en Irlande, en Italie, en Lettonie, en Lituanie, au Luxembourg, en Norvège, en Pologne, au Portugal, au Royaume-Uni, en Slovaquie, en Slovénie, en Suède et en Suisse, etc. Il convient de souligner qu'il s'agit d'invalider une décision qui n'est pas définitive. Ceci facilite considérablement la suppression



de l'illégalité du système juridique. Une décision qui n'est pas définitive ne forme en effet pas la base de droits acquis d'un individu ni une source de ses attentes légitimes. Les juridictions supérieures mènent une procédure d'appel conformément aux règles de droit national régissant les litiges administratifs. Cette procédure peut conduire à l'invalidation de la décision d'une juridiction inférieure dans laquelle une violation des dispositions de la Convention a été constatée. Dans ce cas, la juridiction inférieure est tenue d'agir conformément à l'interprétation juridique exprimée dans la décision de la juridiction d'appel.

Dans les pays où les décisions des juridictions administratives peuvent être contestées au moyen de recours extraordinaires, la juridiction supérieure qui statue dans ce cadre est également autorisée à annuler la décision de la juridiction inférieure qui a violé une disposition de la Convention. Il en va par exemple ainsi en République tchèque, en Roumanie et en Serbie. Les juridictions supérieures mènent les procédures dans le cadre des recours extraordinaires conformément aux règles de droit national régissant les litiges administratifs.

Enfin, comme indiqué précédemment, la cour constitutionnelle est autorisée dans certains cas à annuler une décision qui viole une disposition de la CEDH, dans le cadre d'une procédure de plainte constitutionnelle. Il en va ainsi en Autriche, en Croatie, en Lituanie, en République tchèque, en Roumanie, en Serbie, en Slovaquie, en Slovénie, etc. Les cours constitutionnelles mènent la procédure de recours constitutionnel conformément aux règles régissant cette procédure en droit national.

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

Les droits de l'homme et les libertés fondamentales de toute personne sont garantis dans la CEDH. Les États qui ont ratifié la Convention se sont engagés à garantir à tous les individus vivant sur leur territoire les droits et libertés qui y sont prescrits. Conformément aux dispositions de la Convention, chaque État contractant est tenu de respecter l'arrêt définitif de la CourEDH auquel il est partie.

Lorsque, dans une affaire spécifique, la CourEDH constate une violation d'une disposition de la CEDH, l'État membre qui est partie à cette procédure est tenu de prendre les mesures appropriées qui conduiront à la réparation ou à l'indemnisation des dommages subis par la personne dont les droits et libertés ont été violés. La législation nationale de chaque pays européen détermine et prescrit les recours juridiques qui peuvent être introduits dans le cadre d'une décision définitive en matière administrative.

Une fois ces décisions passées en force de chose jugée, elles ne peuvent être modifiées ou rejetées que par des voies de recours extraordinaires. Dans les systèmes judiciaires administratifs des États membres, les voies de recours extraordinaires les plus courantes sont le réexamen du litige ou la révision. Ainsi, en Albanie, en Croatie, en Lettonie, en Lituanie, en Norvège, en Pologne, en Roumanie, en Serbie et en Slovaquie, le prononcé d'un arrêt de la CourEDH, établissant la violation d'un droit de l'homme ou d'une liberté fondamentale, a été avancé comme un motif spécial de réexamen d'un litige administratif ou de révision de la décision définitive de la juridiction administrative. Ces recours extraordinaires sont également autorisés en Espagne, en Estonie, en Hongrie, en République tchèque et en Suisse. Toute partie en faveur de laquelle un arrêt d'une cour internationale (comme la CourEDH) a été rendu dispose du droit de présenter une demande de réexamen du litige ou de révision, si les conséquences de la violation des droits n'ont pas encore pris fin dans son chef ou si la violation ne peut être compensée par le paiement d'une indemnisation équitable. L'annulation d'une décision définitive qui viole une disposition de la Convention dans le cadre de recours extraordinaires est également autorisée en Allemagne, en Bulgarie, à Chypre, en Grèce, au Portugal, en Suède, etc. En Finlande, outre la révision de la décision définitive, la partie affectée est également autorisée à réclamer des dommages-intérêts devant la juridiction de droit commun.

En Autriche, d'autre part, le réexamen du litige et la révision, mécanismes de modification d'une décision définitive illégale, contrevenant à certaines dispositions de la CEDH, ne sont autorisés que pour les décisions rendues en matière pénale, mais pas en matière administrative. En France, un recours extraordinaire n'est même pas autorisé en vue d'invalidier une décision administrative définitive qui viole une disposition de la Convention. Dans ce pays, on se conforme à l'arrêt de la CourEDH en adoptant les mesures requises pour remédier aux conséquences de la violation de la Convention dans le chef du requérant, principalement en lui versant une indemnité pécuniaire, ainsi que par d'autres mesures individuelles et générales adoptées par l'État afin de mettre fin à la violation établie. L'annulation d'une décision définitive contrevenant à une disposition de la Convention n'est autorisée ni en Irlande ni en Slovaquie. Il en va de même au Luxembourg et au Royaume-Uni, où l'unique recours de toute partie lésée par une décision définitive qui contrevient à une disposition de la Convention est d'introduire une action en justice en vue de déterminer la responsabilité de l'État pour les dommages causés par l'action illégale des tribunaux.

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

Les voies de recours extraordinaires permettent d'éliminer du système juridique les irrégularités graves qui interdisent de valider une décision judiciaire ou administrative entachée d'illégalité. L'introduction de recours extraordinaires est toutefois généralement soumise au respect de délais spécifiques, afin d'établir un équilibre entre la sécurité juridique, résultant de décisions judiciaires définitives, et la nécessité de protéger la légalité au sein de l'État. Les délais d'introduction de recours extraordinaires sont nettement plus longs que le délai d'appel, la voie de recours ordinaire. Ils sont généralement de plusieurs années. Étant donné que ces délais sont calculés à partir du prononcé d'une décision définitive illégale ou d'un arrêt de la CourEDH, ils sont considérés comme des délais objectifs. Cependant, dans le cadre de ces délais objectifs, la partie est souvent soumise à l'obligation de réagir dans un délai subjectif relativement bref, qui commence à courir à partir du moment où la partie prend connaissance du motif pour lequel un tel recours judiciaire peut être introduit. Il est dès lors intéressant d'examiner les délais dans lesquels une partie est autorisée à contester une décision définitive qui, selon la CourEDH, a violé une disposition de la CEDH.

En Finlande, l'annulation d'une décision définitive contraire à la position de la CourEDH exprimée dans une affaire spécifique doit être demandée dans un délai objectif de cinq ans à compter de la date à laquelle cette décision est passée en force de chose jugée. Une durée objective de cinq ans est également appliquée au Portugal et en Pologne. Au Portugal, la partie doit par ailleurs respecter un délai de 60 jours à compter du jour où l'arrêt de la CourEDH est devenu définitif et, en Pologne, un délai subjectif de trois mois à compter de la date de la signification de l'arrêt de la CourEDH à la partie ou à son représentant.

Dans la plupart des pays, aucun délai objectif n'est imparti pour l'introduction d'un recours extraordinaire qui invalide une décision définitive adoptant une position contraire à celle de la CourEDH dans un cas spécifique. Un délai subjectif est par contre appliqué dans ces seuls cas. En Croatie et en Albanie, la partie est tenue de soumettre une proposition en vue de l'introduction d'un recours extraordinaire contre la décision de la juridiction dans les 30 jours suivant la prise de connaissance du motif de réexamen du litige, c'est-à-dire la publication de l'arrêt de la CourEDH. En Allemagne, de manière similaire, le délai est d'un mois ; en Hongrie, de 60 jours ; en Grèce, de 90 jours ; en Bulgarie, en Lettonie, en Lituanie, en Roumanie et en Slovaquie, de trois mois ; en Estonie, en Norvège et en Serbie, de six mois ; en Espagne, le délai subjectif est d'un an à compter de la date de publication de cet arrêt.

Enfin, dans de rares pays, comme Chypre et la Suède, aucun délai n'est imparti pour l'introduction d'un recours extraordinaire en vue d'invalider une décision définitive qui va à

l'encontre de la position de la CourEDH en l'espèce. La partie est toutefois tenue d'introduire un tel recours dès qu'elle est informée de l'arrêt de la CourEDH.

#### **4.2. Si la partie n'a pas présenté de demande de modification de la décision définitive (c'est-à-dire, par exemple, de réexamen du litige), la juridiction administrative est-elle autorisée à réagir *ex officio* ?**

Il est incontestable que les recours extraordinaires doivent être engagés par les parties concernées en vue de protéger leurs droits légaux. Si une partie ne dénonce pas de violation de ses droits par une décision définitive, ou pas dans le délai imparti, il est légalement présumé que cette décision ne contient aucune erreur. Il est dès lors intéressant de se demander si un pays devrait ou non autoriser une juridiction administrative à engager de manière autonome des procédures dans le cadre de recours extraordinaires, afin d'invalidier une décision définitive rendue contre la position de la CourEDH exprimée dans une affaire spécifique.

Dans la majorité des pays, la juridiction administrative ou tout autre tribunal compétent pour résoudre les litiges administratifs n'est pas autorisé à engager *ex officio* des procédures dans le cadre de recours extraordinaires. Il ne peut dès lors engager de telles procédures même en cas de violation des dispositions de la CEDH par une décision définitive. Il en va par exemple ainsi en Albanie, en Allemagne, en Bulgarie, en Croatie, en Espagne, en Estonie, en Finlande, en Grèce, en Hongrie, en Italie, en Lettonie, en Pologne, au Portugal, en République tchèque, en Roumanie, en Serbie, en Slovaquie, en Suède, en Suisse, etc.

La juridiction administrative n'est autorisée que dans quelques États à rejeter *ex officio* une décision définitive. Il en va par exemple ainsi à Chypre, où la juridiction peut, de sa propre initiative, réserver sa décision définitive en raison d'une violation du droit à un procès équitable et réexaminer le litige administratif. En Lituanie, d'autre part, bien que la justice administrative ne soit pas autorisée à réexaminer *ex officio* un litige administratif, le président de la Cour administrative suprême peut, tout comme la partie concernée, soumettre une proposition de réexamen du litige. Une telle proposition n'a qu'un caractère informatif. Elle n'oblige pas le collège de la juridiction compétente à réexaminer le litige administratif.

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

Étant donné que l'invalidation de décisions judiciaires définitives par des recours extraordinaires porte atteinte à la sécurité juridique d'une personne ayant acquis un droit, ces recours sont soumis à de sérieuses restrictions. Celles-ci se reflètent dans les motifs précis de recours extraordinaires, mais aussi dans les délais, en particulier subjectifs, qui doivent être respectés et, dans certains cas, dans les règles de procédure qualifiées qui doivent être suivies

lors de l'introduction de voies de recours extraordinaires. Il est dès lors intéressant d'examiner la composition dans laquelle la juridiction administrative rend une décision visant à modifier ou invalider une décision définitive contraire à la position de la CourEDH exprimée dans une affaire spécifique.

En règle générale, la composition de la juridiction chargée des procédures de réexamen est identique à celle de la juridiction qui a déjà statué sur le litige faisant l'objet du réexamen. En Croatie et au Portugal, par exemple, un litige réexaminé est soumis à un juge unique devant le tribunal administratif, et à un collège de trois juges devant la plus haute juridiction administrative. En Lettonie et en Lituanie, un litige réexaminé devant une juridiction administrative est tranché par un juge unique ou un collège de trois membres, selon la composition dans laquelle cette juridiction a précédemment statué ; s'il s'agit d'une juridiction de seconde instance, le litige réexaminé est soumis à un collège de trois membres. Le litige est réexaminé devant un collège de trois membres, comme lors de la procédure antérieure, à Chypre, en Estonie, en Hongrie, en Roumanie et en Serbie, et devant un collège de cinq membres en Finlande et en Norvège. En Allemagne, en Espagne, en Grèce, en Pologne, en Slovaquie, en Suède, etc. ce sont des conseils, composés du même nombre de juges que ceux qui ont statué initialement sur le litige faisant l'objet du réexamen, qui se prononcent.

Dans de rares pays, un conseil composé d'un plus grand nombre de membres que celui qui a rendu la décision définitive antérieure statue sur les litiges réexaminés. Il en va par exemple ainsi en Bulgarie, où les décisions définitives rendues par un juge unique peuvent être infirmées par un collège de trois juges ; les décisions définitives rendues par la Cour administrative suprême en collège de trois juges peuvent l'être par un collège de cinq juges de la même cour ; tandis que les décisions définitives de la Cour administrative suprême rendues en collège de cinq juges peuvent être annulées par un collège composé également de cinq juges.

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

Dans ce cas particulier, la question se pose de savoir comment la jurisprudence de la CourEDH affecte les décisions définitives rendues dans d'autres affaires que celle dans laquelle la Cour a adopté une position distincte. Dans la plupart des pays, les recours extraordinaires visant à invalider ou modifier une décision définitive ne peuvent être introduits qu'à l'initiative des parties dont les droits ont été violés par cette décision et qui, dans la même affaire, ont ensuite obtenu gain de cause devant la CourEDH. En d'autres termes, les parties à un litige administratif ne sont pas autorisées à demander la modification d'une décision définitive en invoquant une décision de la CourEDH rendue dans une autre affaire. Il en va par exemple ainsi en Allemagne, en Bulgarie, en Espagne, en Estonie, en Finlande, en Grèce, en Hongrie, en Lettonie, en Lituanie, en Norvège, en Serbie, en Slovaquie, en Suisse, etc. Le motif en est la protection de la sécurité juridique résultant du principe d'autorité de chose jugée. Dans certains de ces pays, comme la Finlande, la Grèce et la Lituanie, une personne qui n'est pas partie à l'arrêt de la CourEDH ne peut invoquer qu'un autre motif de révision de la décision définitive, comme une erreur manifeste dans l'application du droit ou la nécessité d'harmoniser l'application du droit, et peut faire référence à cet égard à la position de la CourEDH exposée ultérieurement dans une autre affaire. Une décision judiciaire définitive ne peut donc être contestée que de manière indirecte sur la base d'un arrêt subséquent de la CourEDH. En Bulgarie, d'autre part, le requérant dans un litige administratif clos ne dispose que du droit de demander des dommages et intérêts devant la juridiction nationale lorsque la décision définitive rendue précédemment viole les droits qui lui sont garantis par la CEDH.

Seuls quelques pays accordent aux parties un recours extraordinaire contre une décision définitive au motif que la CourEDH a adopté un point de vue différent sur la même question juridique, dans une autre affaire résolue ultérieurement. En Croatie, par exemple, en matière d'exécution des arrêts de la CourEDH, la pratique judiciaire nationale doit être harmonisée avec les obligations juridiques internationales assumées par l'État. La pratique judiciaire des juridictions croates doit dès lors être harmonisée avec les positions juridiques et la pratique pertinentes de la CourEDH, puisque celles-ci constituent une norme juridique internationale contraignante pour l'État contractant.

Si des personnes peuvent introduire des recours extraordinaires lorsque leurs droits ont été violés (si l'on considère la position de la CourEDH) dans un litige administratif auquel l'arrêt de la CourEDH ne s'applique pas, le délai dont elles disposent en Croatie, par exemple, est le même que si le recours était introduit par la partie à l'affaire dans laquelle la CourEDH a constaté une violation de la Convention, c'est-à-dire au plus tard 30 jours à compter du jour où elles ont pris connaissance de la cause de réexamen du litige. Dans le cadre du réexamen d'un

litige, chaque partie doit pouvoir s'exprimer sur les demandes et les allégations des autres parties, et sur toutes les questions de fait et de droit faisant l'objet du litige. Si c'est un tribunal administratif de première instance qui se prononce dans le cadre du réexamen du litige, cette décision peut faire l'objet d'un appel. Si cette décision est rendue par la plus haute juridiction administrative, les recours légaux ordinaires ne sont par contre pas admissibles.

**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 définitive a-t-elle été introduite, parce que celle-ci était contradictoire à la position de la CourEDH ?**

Enfin, dans le cadre de l'étude de l'effet des arrêts de la CourEDH sur les litiges administratifs au niveau national, il est intéressant d'examiner le nombre d'affaires soumises, sur une période de dix ans, en vue de modifier une décision définitive allant à l'encontre de la position de la Cour. La plupart des pays européens n'établissent pas de telles statistiques, à fortiori pas pour les 10 dernières années. Certains pays, comme l'Allemagne, l'Espagne, l'Estonie, la Lituanie, la Norvège, la Serbie et la Suède répondent qu'une demande de modification d'une décision définitive allant à l'encontre de la position de la CourEDH n'a été soumise qu'à quelques reprises. En Grèce et en Suisse, on compte 10 affaires. Dans certains pays, comme en Hongrie, on n'en dénombre aucune.

À Chypre, en Croatie et en Grèce, le motif le plus fréquent de réexamen du litige pour cause de contradiction de la décision définitive de la juridiction avec l'avis ultérieur de la CourEDH est la violation du droit à un procès équitable ; en Roumanie, la protection des droits de propriété ; en Bulgarie, la violation du droit à la liberté et à la sécurité, la violation du droit à la vie privée et familiale, l'interdiction de la torture et le droit à un recours juridique effectif ; en Espagne, enfin, la violation des droits de propriété, des garanties procédurales des parties et des recours juridiques.

**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 ?**

On ne dispose pas, dans la plupart des pays européens, de statistiques spéciales des violations relevées dans le cadre des litiges administratifs. Les répondants soulignent toutefois que la contravention la plus courante à la CEDH dans la plupart des pays est celle du droit à un procès équitable. Parmi les cas fréquents de violation de la Convention, relevons l'interdiction de la torture, la protection des droits de propriété et la violation du droit à un recours juridique effectif. De nombreux États ont indiqué que les violations du droit à la liberté et à la sécurité, du droit au respect de la vie privée et familiale, de la liberté d'expression, de la liberté de réunion

et d'association, du droit de ne pas être jugé ou puni deux fois dans la même affaire, ou encore des garanties procédurales concernant l'expulsion des étrangers, constituaient des cas fréquents de contravention à la Convention.

**6. Un organe spécial est-il chargé dans votre pays de l'exécution des arrêts de la CourEDH (à l'exception du Gouvernement, en ce qui concerne la satisfaction équitable accordée dans les arrêts de la CourEDH) 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 CourEDH) ?**

Il incombe à chaque État signataire de la CEDH d'exécuter rapidement tout arrêt de la CourEDH rendu à l'encontre d'une décision de ses juridictions. Chacun d'entre eux est dès lors tenu de développer des mécanismes appropriés en vue de l'exécution des arrêts de cette juridiction supranationale. Dans la plupart des États signataires, il n'existe toutefois pas d'organes spéciaux chargés de l'exécution des arrêts de la CourEDH. Il en va par exemple ainsi en Albanie, en Allemagne, en Autriche, en Bulgarie, en Espagne, en Estonie, en Finlande, en Italie, au Luxembourg, en Norvège, au Portugal, au Royaume-Uni et en Suède. Ces États n'en respectent pas moins strictement l'obligation de prendre toutes les mesures individuelles et générales nécessaires au sein de l'ordre juridique interne pour prévenir toute violation de la CEDH découverte par la Cour et remédier aux effets d'une telle violation. La Bulgarie a, par exemple, adopté un plan d'exécution de ses décisions en vue de renforcer la capacité de mise en œuvre des arrêts de la CourEDH.

Dans certains pays, l'exécution des arrêts de la CourEDH a été confiée au gouvernement ou à des ministères spécifiques. Ainsi, en Pologne, le Gouvernement est responsable, en tant qu'organe suprême du pouvoir exécutif, de l'exécution des arrêts de la CourEDH. Il bénéficie à cet égard de l'assistance de nombreux autres organes de l'État, ainsi que de celle des tribunaux. La Commission interministérielle pour la CourEDH joue également un rôle consultatif dans ce pays. Il lui appartient de suggérer au Gouvernement la manière de mettre en œuvre chaque arrêt de la CourEDH. Elle analyse aussi la conformité des lois les plus importantes, dont l'adoption est planifiée, avec la CEDH. En France, il appartient directement au Gouvernement de mettre en œuvre les arrêts de la CourEDH, par l'intermédiaire du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères. Une Sous-direction des droits de l'homme et des affaires humanitaires a été créée au sein de ce ministère. C'est elle qui est chargée de l'exécution des arrêts de la CourEDH. En Irlande, cette même tâche incombe au ministère des Affaires étrangères, et en Hongrie à celui de la Justice. En Suisse, ces décisions font l'objet d'un suivi



par l'Office fédéral de la justice, au sein duquel l'Unité Protection internationale des droits de l'homme a été constituée. Celle-ci est tenue de prendre en compte l'exécution des arrêts de la CourEDH. En Grèce, un organe spécial composé de membres du Conseil d'État a été constitué, parallèlement à l'Office national de suivi de l'exécution des arrêts de la CourEDH, qui relève du ministère de la Justice. À Chypre et en Serbie, enfin, cette tâche incombe au bureau du procureur de l'État.

D'autre part, un certain nombre de pays ont confié la mise en œuvre des arrêts de la CourEDH à la représentation nationale devant cette Cour. Il en va par exemple ainsi en Lituanie, en République tchèque, en Roumanie et en Slovaquie. La mise en œuvre des arrêts de la CourEDH ne constitue toutefois qu'une des attributions de ces représentations, qui ne se consacrent donc pas exclusivement à cette tâche. En République tchèque, par exemple, cette représentation, qui dispose de pouvoirs plutôt informels, se compose d'un représentant, de son adjoint et de plusieurs diplômés en droit. Elle comprend un Conseil d'experts pour l'exécution des arrêts de la CourEDH et la mise en œuvre de la CEDH. Celui-ci est composé de représentants des ministères, de la Chambre des représentants, du Sénat, de la Cour constitutionnelle, des cours suprêmes, du Bureau du procureur de l'État, du médiateur, des facultés de droit, des organisations de la société civile, etc. Son rôle est exclusivement consultatif. La Représentation de la Lettonie auprès des organisations internationales de défense des droits de l'homme assume la même tâche en Lettonie.

Dans certains pays, un organisme spécial a été constitué spécifiquement à cette fin. Le Conseil d'experts pour l'exécution des arrêts et décisions de la CourEDH a ainsi été constitué en Croatie. Cet organe multi-institutionnel est chargé de déterminer les mesures nécessaires à l'exécution d'arrêts spécifiques de la CourEDH ainsi que de superviser leur mise en œuvre. Le conseil d'experts est composé de représentants de tous les ministères, de la Cour constitutionnelle, de la Cour suprême, du Bureau du procureur de l'État, et d'autres autorités publiques. Les membres du Conseil d'experts sont tenus de confronter tout arrêt de la CourEDH aux lois croates et, si nécessaire, de proposer des mesures concrètes à mettre en œuvre pour éviter que des violations de la CEDH ne se reproduisent à l'avenir. Cela a conduit à la mise en place d'un mécanisme visant à prévenir de futures violations de la Convention, c'est-à-dire toute incohérence entre la pratique des juridictions nationales et celle de la CourEDH. En Slovénie, pays voisin, le Groupe de travail interministériel pour l'exécution des arrêts de la CourEDH, composé de représentants de tous les ministères, de la Représentation permanente de la Slovénie auprès du Conseil de l'Europe et du Bureau du procureur de l'État, œuvre dans

le même sens. Les membres externes de ce groupe de travail sont des représentants du médiateur pour la protection des droits de l'homme et de la Cour suprême.

En règle générale, tous ces organes ont pour tâche d'informer le gouvernement et les autres institutions compétentes des affaires dans lesquelles la CourEDH a rendu un arrêt contre l'État en question, ainsi que de toutes les affaires dans lesquelles l'État est poursuivi devant cette Cour. Ils jouent un rôle important de coordination de la mise en œuvre des arrêts de la CourEDH, notamment en soumettant des recommandations de méthodes d'exécution de ces arrêts et, le cas échéant, en proposant des modifications de la législation préexistante.

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

Tous les États signataires de la CEDH sont tenus d'exécuter les arrêts de la CourEDH. Ils ont l'obligation de le faire en adoptant des mesures individuelles et générales. L'une des finalités générales de la mise en œuvre des arrêts de la Cour est d'harmoniser le cadre juridique avec les vues de la Cour exprimées dans ses arrêts. La modification de la législation s'est dès lors révélée un mécanisme fréquent de mise en œuvre des arrêts de la CourEDH. De nombreux pays européens ont modifié certaines parties de leur législation nationale afin d'empêcher le prononcé de décisions contraires à la jurisprudence de la CourEDH.

La loi a par exemple été modifiée en Croatie, sous l'influence de la jurisprudence de la CourEDH, en vue de garantir le droit d'accès à la cour, en y introduisant l'obligation de poursuivre les procédures interrompues d'indemnisation des personnes blessées dans le cadre d'actes de terrorisme et de manifestations publiques, au motif que le droit d'accès à la cour comprend celui d'initier une action, mais aussi celui de voir le litige résolu sur le fond. À Chypre, les lois ont été modifiées à plusieurs reprises afin de les harmoniser avec la position de la CourEDH exprimée dans ses arrêts. L'un des changements juridiques introduits dans ce pays a consisté à spécifier les membres de la famille du juge, en vue de garantir le droit à un procès équitable et de remédier au problème des conflits d'intérêts dans le chef des juges. En République tchèque, un certain nombre de lois ont également été modifiées pour ce motif. Certaines l'ont été en vue de garantir le droit à un procès équitable, au sens où l'entend la CourEDH. La loi régissant la responsabilité pour les dommages causés dans l'exercice de la fonction publique, en vertu de laquelle le fait de ne pas prendre de décisions dans le délai imparti ou « raisonnable » constituait un abus de pouvoir, a été modifiée pour ce motif. Dans la loi régissant les tribunaux et l'exercice des fonctions judiciaires, un nouveau recours a été prévu,

en vertu duquel une partie peut saisir une juridiction supérieure pour obtenir des mesures procédurales qui n'ont pas été prises dans un délai dont la longueur est injustifiable. En Finlande, par exemple, la garantie du droit à un procès équitable au sens où l'entend la CourEDH a donné lieu à l'encadrement légal de l'obligation d'indemniser les dommages dus à la durée excessive des procédures judiciaires. Des modifications de la législation en vue d'éviter une durée excessive des procédures ont également eu lieu en Hongrie. Dans ce pays, les lois régissant les procédures civiles, les procédures pénales et les litiges administratifs ont été modifiées afin d'éviter des procédures trop longues, mais aussi de garantir le droit à un recours juridique effectif. Pour garantir ce même droit, le législateur a procédé à la modification de la législation en Allemagne, en Italie, en Pologne, en Serbie, etc.

De nombreuses modifications législatives, visant à harmoniser la législation nationale avec les arrêts de la CourEDH, ont également été apportées en Grèce. Celles-ci visaient, ici aussi, à garantir le droit à un procès équitable, notamment en essayant de raccourcir la durée des procédures par des moyens normatifs et en prescrivant une obligation de réparer le préjudice subi de ce fait. En Grèce, en vue de garantir les droits inscrits dans la Convention, d'autres modifications ont été apportées à l'ordre juridique, afin de protéger la liberté de pensée, de conscience et de religion, d'interdire la discrimination, de protéger la propriété, ainsi que le droit à la liberté et à la sécurité. La garantie du droit d'accès à la justice, mais aussi au respect de la vie privée et familiale, a inspiré la modification de la législation en Irlande. En Autriche, en vue de garantir le droit au respect de la vie privée et familiale et l'interdiction de la discrimination, une disposition a été introduite dans le Code civil et la loi qui régit les partenariats enregistrés, pour que les personnes de même sexe soient autorisées à adopter des enfants qui maintiennent une relation avec leurs parents biologiques. En outre, en France, plusieurs amendements législatifs ont visé à préserver la dignité des détenus et à mener des actions d'enquête dans le cadre de procédures pénales. En Estonie, des mesures ont été prises pour augmenter la dimension standard des cellules par détenu, etc. La protection de la propriété, au sens où ce droit inscrit dans la CEDH est entendu par la CourEDH, a également inspiré des modifications de la législation en Roumanie et en Slovénie. En Roumanie, par exemple, en vue d'une harmonisation avec les positions de la CourEDH, la loi régissant la restitution des biens saisis pendant le régime communiste a été modifiée. En Slovénie, la loi protégeant les dépôts en devises étrangères dans certaines banques a été modifiée, afin de garantir les droits des déposants à la protection de la propriété et à un recours juridique effectif. En Suède et en Suisse, le contrôle de la légalité de toutes les décisions administratives a été transféré aux juridictions administratives, suite à des arrêts de la CourEDH. En Espagne, la législation a été modifiée de

telle sorte que les parties puissent exiger l'amendement d'un acte individuel après qu'une loi sur la base de laquelle cet acte est adopté est jugée inconstitutionnelle, ce qui leur permet d'introduire un recours contre la décision définitive du tribunal, lorsque celle-ci est contraire à l'arrêt ultérieur de la CourEDH. La législation a également été modifiée en Albanie pour le motif susmentionné.

Enfin, les répondants de certains pays ignorent si la jurisprudence de la CourEDH a conduit à des changements législatifs. Il en va ainsi en Lettonie, au Luxembourg, au Portugal et au Royaume-Uni.

## **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) ?**

Le Protocole n° 16 à la CEDH, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> août 2018, a établi la fonction consultative de la CourEDH, en lien avec l'interprétation des dispositions de la Convention et de sa propre pratique judiciaire. Sur la base de ce protocole, les plus hautes juridictions des États signataires peuvent demander un avis consultatif à la CourEDH sur des questions fondamentales d'interprétation et d'application des droits et libertés établis par la CEDH ou ses protocoles, qui ont été soulevées devant la juridiction dans le cadre de la résolution d'une affaire spécifique. Un avis consultatif émis par la CourEDH doit être motivé et n'a pas d'effet contraignant.

Un grand nombre de pays européens n'ont pas encore ratifié ce Protocole, notamment l'Allemagne, l'Autriche, la Bulgarie, Chypre, la Croatie, l'Espagne, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, la Lettonie, la Norvège, la Pologne, le Portugal, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Serbie, la Suisse, etc. D'autre part, ce protocole a été ratifié par l'Albanie, l'Estonie, la Finlande, la France, la Grèce, la Lituanie, le Luxembourg, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie. La ratification de ce protocole est en train d'être décidée en Suède.

### **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 CourEDH ? Justifiez votre réponse.**

Comme indiqué, un grand nombre de pays européens n'ont pas ratifié le Protocole n° 16 à la CEDH. Dans la plupart des pays, on estime toutefois que les avis consultatifs, même s'ils ne sont pas contraignants, indiquent en quelque sorte la position que la CourEDH adoptera à l'avenir, lorsqu'elle tranchera un litige spécifique. On considère dès lors que ces avis contribuent indubitablement à la prise de décisions conformes aux futures interprétations de la

CourEDH, dans les États signataires. Compte tenu de ce qui précède, on peut légitimement se demander pourquoi le nombre de pays ayant ratifié ce Protocole demeure relativement faible.

Dans les pays ayant ratifié le Protocole n° 16, on est généralement d'avis que l'avis consultatif peut contribuer de manière significative à éviter de potentielles discordances entre les décisions des juridictions nationales et les arrêts adoptés ultérieurement par la CourEDH. Bien que les avis demandés sur la base du Protocole n° 16 n'aient formellement pas de force contraignante, ils font autorité et influencent les juges chargés de trancher un litige spécifique. Ils contribuent ainsi à l'alignement des décisions des juridictions nationales sur les positions de la CourEDH. Il en va tout particulièrement ainsi en Finlande, en France, en Grèce, en Lituanie, au Luxembourg, en Roumanie, en Slovaquie, en Slovénie, etc.

Les répondants de la plupart des pays n'ayant pas ratifié le Protocole n° 16 à la CEDH considèrent que les avis consultatifs pourraient certainement bénéficier au travail judiciaire et que, si les juges s'y conformaient, le nombre d'affaires dans lesquelles la jurisprudence nationale diverge de la jurisprudence de la CourEDH diminuerait certainement. Ce point de vue a, par exemple, été exprimé en Bulgarie, à Chypre, en Croatie, en Italie, en Lettonie, en Pologne, au Portugal, au Royaume-Uni, en République tchèque, en Suède, en Suisse, etc. Des mesures ont dès lors déjà été prises dans certains de ces pays en vue de la ratification du Protocole. Citons, à titre d'exemple, la Lettonie et la Suède. La République tchèque souligne encore qu'il est important de veiller à ce que le mécanisme d'obtention d'un avis consultatif ne prolonge pas de manière excessive la procédure judiciaire dans le cadre de laquelle cet avis est demandé, ce qui irait à l'encontre du droit à un procès équitable. D'autre part, les répondants de certains pays n'ayant pas ratifié le Protocole, comme l'Allemagne, ont fait part d'un certain scepticisme concernant les effets des avis consultatifs, principalement en raison de l'impossibilité d'analyser en profondeur les détails d'un cas individuel sur la base d'une position générale.

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

Étant donné que l'Allemagne, l'Autriche, la Bulgarie, Chypre, la Croatie, l'Espagne, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, la Lettonie, la Norvège, la Pologne, le Portugal, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Serbie, la Suède, et la Suisse n'ont pas ratifié le Protocole n° 16 à la CEDH, il n'existe aucune expérience pratique dans ces pays concernant la demande d'un avis consultatif. Bien que ce protocole ait été ratifié en Albanie, en Estonie, en Grèce, au Luxembourg, en Roumanie, en Slovaquie et en Slovénie, ces pays n'ont pas encore demandé d'avis consultatif, de sorte qu'ils manquent également d'expérience pratique en la matière.

La Finlande, la France, et la Lituanie, par exemple, disposent d'une expérience en ce qui concerne la demande d'avis consultatifs conformément au Protocole n° 16 à la CEDH. La France a ainsi déposé une demande d'avis consultatif relative à l'interprétation du droit à la protection contre la discrimination et à la protection de la propriété. L'avis consultatif qu'elle a reçu en retour soulignait l'importance de rendre une décision guidée par des « objectifs légitimes » et la « proportionnalité », des principes que la juridiction devrait toujours garder à l'esprit. La Lituanie a déposé une demande d'avis consultatif concernant la compatibilité de la loi régulant l'interdiction de remplir un mandat représentatif au sein du parlement national avec le droit à des élections libres, prescrit par la CEDH. Dans son avis, la CourEDH a souligné l'importance de prendre en compte les événements ayant conduit à la destitution du représentant et la position que celui-ci cherche à occuper, en considérant dans son ensemble le système constitutionnel et la démocratie nationale, lors de la prise de décision sur cette question. Enfin, si la Finlande a déposé une demande d'avis consultatif auprès de la CourEDH, c'est par l'intermédiaire de la Cour suprême du pays et non pas de la Haute cour administrative.

### **III COUR CONSTITUTIONNELLE**

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

La garantie de la constitutionnalité, soit celle des plus hautes valeurs reconnues et légalisées au sein d'une communauté, représente un accomplissement important de la civilisation. La protection de la constitutionnalité constitue dès lors l'une des tâches les plus importantes de tout État moderne. Les constitutions des États modernes (i) régissent le fonctionnement du pouvoir de l'État, (ii) déterminent la répartition des pouvoirs et des compétences entre les organes législatifs, exécutifs et judiciaires de base, (iii) établissent les règles de base des procédures dans le cadre desquelles ces organes prennent des décisions, (iv) garantissent la répartition des pouvoirs entre l'État central et les autorités régionales et locales, et (v) déterminent, ce qui est particulièrement important, les droits et libertés fondamentaux des citoyens. Un organe public spécial, la cour constitutionnelle, a été constitué dans de nombreux pays européens, en vue de mettre en œuvre les valeurs constitutionnelles. Les cours constitutionnelles sont la branche la plus récente de l'autorité publique. La première d'entre elles n'a en effet été constituée qu'il y a un peu plus d'un siècle. Elles occupent cependant toujours une place unique dans la structure du pouvoir public, dans la plupart des pays européens. Des cours constitutionnelles ont ainsi été établies en Albanie, en Allemagne, en

Autriche, en Bulgarie, en Croatie, en Espagne, en France, en Hongrie, en Italie, en Lettonie, en Lituanie, au Luxembourg, en Pologne, au Portugal, en République tchèque, en Roumanie, en Serbie, en Slovaquie, en Slovénie, etc. Dans certains de ces pays, les cours constitutionnelles portent un autre nom : le Conseil constitutionnel en France et la Cour constitutionnelle fédérale en Allemagne, par exemple. Il est important de souligner que les cours constitutionnelles ne sont pas considérées comme faisant partie de l'ordre judiciaire, malgré le fait qu'elles jouissent, dans certains États, de quelques prérogatives judiciaires.

Certains pays européens ne disposent pas de cours constitutionnelles spécialement organisées. Le contrôle de la constitutionnalité et de la légalité y est confié à d'autres organes nationaux. On ne retrouve ainsi pas de cours constitutionnelles en Estonie, en Finlande, en Grèce, en Irlande, en Norvège ni en Suède. Dans ces pays, il incombe à tous les tribunaux d'interpréter et d'appliquer les dispositions de la constitution. Comme le souci d'assurer la constitutionnalité comprend nécessairement l'évaluation de la constitutionnalité des lois et l'évaluation de la légalité des règlements, dans les pays qui ne disposent pas de cours constitutionnelles spéciales, cette tâche est dispersée entre tous les tribunaux, de ceux qui résolvent les litiges en première instance aux plus hautes juridictions du pays. Certains de ces pays ont mis en place, au sein des plus hautes juridictions, des conseils spéciaux qui assument précisément cette tâche. En Estonie, par exemple, la Cour suprême a constitué un Conseil d'évaluation de la constitutionnalité, composé de juges d'autres chambres de cette cour, qui effectuent ce travail par roulement. En Grèce, toutes les juridictions ont pour tâche de veiller à la constitutionnalité et à la légalité. La Cour de cassation, le Conseil d'État et la Cour des comptes, qui sont les plus hautes juridictions du pays, jugent en dernier ressort de la constitutionnalité ou de la légalité d'un règlement. Il appartient à la Cour suprême spéciale, de résoudre les conflits de compétence. Seuls quelques pays ont confié ce travail à des organismes tiers. En Finlande, par exemple, le contrôle abstrait de la légalité est effectué par le Comité parlementaire de droit constitutionnel. En Suède, la supervision préliminaire des projets de loi est confiée à un organe judiciaire spécial, connu sous le nom de Conseil législatif. Celui-ci est composé de juges des deux cours suprêmes de Suède, élus pour un mandat de deux ans. Ce Conseil est chargé de donner des avis consultatifs sur les projets de loi, notamment en ce qui concerne leur constitutionnalité.

### **1.1. Dans l'affirmative, quels sont les pouvoirs de la cour constitutionnelle ?**

La tâche fondamentale de la Cour constitutionnelle est indubitablement de préserver la constitutionnalité des lois et la légalité des autres réglementations. Cette activité est le plus

souvent mise en exergue, par les répondants de nombreux pays européens, comme étant la compétence de base des cours constitutionnelles. Il en va par exemple ainsi en Allemagne, en Autriche, en Bulgarie, en Croatie, en Espagne, en France, en Hongrie, en Italie, en Lettonie, en Lituanie, au Luxembourg, en Pologne, au Portugal, en République tchèque, en Roumanie, en Serbie, en Slovaquie, en Slovénie, etc. En raison de l'importance particulière des traités internationaux comme source de droit, l'évaluation de leur conformité à la constitution, parfois préalable à leur ratification par le parlement, est également confiée à ces cours. Il en va par exemple ainsi en Autriche, en Bulgarie, en Espagne, en France, en Lettonie, en Lituanie, en Pologne, en Roumanie, en Serbie, en Slovaquie et en Slovénie. Dans certains pays, comme la Bulgarie, les cours constitutionnelles sont autorisées à émettre des interprétations contraignantes de la constitution. Celles-ci éclairent les juridictions et les autorités publiques sur la façon d'appliquer les lois et autres réglementations.

L'autre tâche importante des cours constitutionnelles est la protection des droits constitutionnels et des libertés fondamentales des individus. Lorsqu'un individu estime que ses droits et libertés garantis par la constitution ont été violés par une décision d'une autorité publique ou d'une juridiction, la cour constitutionnelle est habilitée à apprécier s'il est question en l'espèce d'une violation des valeurs constitutionnelles. En règle générale, les cours constitutionnelles se prononcent dans le cadre de procédures constitutionnelles. Il en va ainsi en Albanie, en Allemagne, en Autriche, en Croatie, en Lituanie, en Pologne, en République tchèque, en Slovaquie, en Slovénie, etc.

Dans de nombreux pays, une tâche spéciale des cours constitutionnelles est de résoudre les conflits entre les différents pouvoirs concernant l'usage de l'autorité publique. Les cours constitutionnelles statuent sur les conflits de compétences entre les organes législatifs, exécutifs et judiciaires ; entre le gouvernement central et les entités fédérales ou territoriales ; et parfois aussi au sein du système judiciaire lui-même. On peut trouver des exemples de cette pratique en Allemagne, en Autriche, en Bulgarie, en Croatie, en Espagne, en Italie, en République tchèque, en Serbie, en Slovaquie et en Slovénie. Il appartient également aux cours constitutionnelles (i) de statuer sur l'existence de conditions préalables à l'exercice des fonctions de président, de Premier ministre, de député ou d'autres hautes fonctions, (ii) de déterminer si ces personnes ont violé leur devoir officiel, et (iii) d'établir si elles sont toujours capables de remplir leur fonction. Il en va notamment ainsi en Allemagne, en Autriche, en Bulgarie, en Croatie, en France, en Italie, en Lituanie, au Luxembourg, au Portugal, en République tchèque, en Slovénie, etc. La cour constitutionnelle est souvent compétente pour contrôler la constitutionnalité et la légalité de la mise en œuvre des élections ou des référendums



nationaux, ainsi que pour résoudre les litiges électoraux, comme en Allemagne, en Autriche, en Bulgarie, en Croatie, en France, en Lituanie, au Portugal, en République tchèque, en Roumanie, en Serbie et en Slovaquie. Elle est aussi chargée, dans de nombreux pays, de superviser la constitutionnalité des programmes et du travail des partis politiques, comme on le voit en Allemagne, en Bulgarie, en Croatie, en Pologne, au Portugal, en République tchèque, en Roumanie, en Serbie, en Slovaquie, etc.

Dans certains pays, les cours constitutionnelles accomplissent également d'autres tâches importantes, qu'il s'agisse de superviser la mise en œuvre de la constitutionnalité et de la légalité, de proposer des mesures consultatives à l'État en vue de remplir les obligations assumées en vertu d'un accord international, et de résoudre les litiges fonciers contre les autorités publiques, etc.

## **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 !**

Dans les pays où une cour constitutionnelle a été spécialement constituée, ses compétences sont précisément établies. Cependant, afin d'alléger son travail, certaines de ses tâches sont parfois confiées, en vertu de la loi, à une juridiction constituée pour résoudre les litiges administratifs, qu'il s'agisse d'une cour administrative suprême ou d'une cour suprême. En France, par exemple, les compétences du Conseil constitutionnel (cour constitutionnelle) et du Conseil d'État (cour administrative suprême) sont clairement scindées. D'une part, le Conseil constitutionnel se prononce sur la conformité des lois à la Constitution, tant avant qu'après leur publication. Dans ce pays, la procédure d'évaluation de la constitutionnalité est effectuée sur la base d'une question prioritaire de constitutionnalité portant sur une loi déterminée. D'autre part, le Conseil d'État est habilité à apprécier la légalité des décisions administratives *in concreto*. S'il estime qu'une disposition de la loi est contraire à la Constitution, il peut poser au Conseil constitutionnel une question prioritaire de constitutionnalité. Cependant, ni le Conseil d'État ni aucune autre juridiction en France ne peut invalider une disposition légale qu'il juge inconstitutionnelle. Le pouvoir d'invalider des dispositions légales constitue en effet une prérogative exclusive du Conseil constitutionnel. Si le Conseil d'État est autorisé dans certains cas à évaluer la constitutionnalité des lois, il le fait dans le cadre de sa fonction consultative, en tant que conseiller juridique du Gouvernement et du Parlement, mais pas avec l'autorité ni le pouvoir d'une cour constitutionnelle.

Bien que les compétences de certaines des cours constitutionnelles et des plus hautes juridictions administratives puissent se recouper, la législation délimite clairement celles-ci.

L'une des compétences originales de la cour constitutionnelle, confiée dans certains pays à la cour administrative suprême, est l'appréciation de la légalité des règlements. Si l'évaluation de la constitutionnalité des lois est strictement réservée aux cours constitutionnelles, l'évaluation de la légalité des règlements est confiée dans certains pays aux plus hautes juridictions administratives, afin d'alléger la charge de travail de la cour constitutionnelle. Il en va par exemple ainsi en Allemagne, en Bulgarie, en Italie et en Lituanie, pays où les juridictions administratives suprêmes procèdent à l'évaluation abstraite de la légalité d'un règlement ou de certaines de ses dispositions, indépendamment d'une affaire judiciaire spécifique. Les décisions qu'elles prennent dans ce cadre ont un effet *erga omnes*, et non *inter partes*. En Croatie, par exemple, l'évaluation de la légalité des règlements a été partiellement transférée à la Haute cour administrative, la Cour constitutionnelle demeurant compétente pour l'examen d'autres règlements. Cette dernière est habilitée à se prononcer sur la constitutionnalité des lois et la légalité des règlements adoptés par les organes publics. La Haute cour administrative est, quant à elle, chargée d'apprécier la légalité des règlements adoptés par les entités locales et régionales autonomes, les personnes morales investies de l'autorité publique et celles qui rendent des services publics. Ces deux juridictions croates procèdent à une évaluation abstraite de la constitutionnalité (ou de la légalité, selon le cas), chacune d'entre elles uniquement concernant des règlements spécifiques et en fonction des auteurs de ceux-ci. De même, la Cour administrative suprême de Pologne est autorisée à évaluer la légalité des règlements des entités autonomes locales et régionales, tandis que la Cour administrative de Serbie est autorisée à évaluer si les actes généraux des entités autonomes locales sont conformes aux règles qui les régissent. Enfin, en Hongrie, un conseil spécial a été constitué au sein de la Kúria, la plus haute juridiction du pays, pour évaluer la légalité des règlements d'entités autonomes locales. Il lui appartient aussi d'identifier les cas dans lesquels celles-ci ont manqué à leur obligation d'adopter certains règlements. Dans certains pays, comme la République tchèque, la Constitution prévoit la possibilité de confier certaines tâches de la Cour constitutionnelle à la Cour administrative suprême, parmi lesquelles l'évaluation de la légalité des règlements, mais cela n'a pas eu lieu dans la pratique. Dans les pays, comme l'Estonie et la Suède, qui ne disposent pas de cours constitutionnelles spécialement organisées, il incombe à toutes les juridictions du système juridique de contrôler et de garantir la constitutionnalité des lois.

Si l'évaluation de la légalité des décisions individuelles rendues en matière administrative, contrevenant aux droits et aux intérêts légaux des individus, relevait à l'origine de la compétence des juridictions administratives, ces litiges ont été confiés dans certains pays aux cours constitutionnelles. En Autriche, la décision d'une juridiction de première instance a

pu, dans certains cas, être contestée en appel devant la Cour constitutionnelle et, dans certains cas, devant la Cour administrative suprême. Par ailleurs, certains droits de particuliers, violés par des décisions des autorités publiques, peuvent même être tranchés par ces deux juridictions. Toutefois, la Cour administrative suprême statue toujours sur la violation de droits légaux des particuliers, tandis que la Cour constitutionnelle se concentre sur la violation des droits constitutionnels. En Slovaquie, on observe la même répartition des compétences entre la Cour administrative suprême et la Cour constitutionnelle. Cependant, alors que la Cour administrative suprême évalue dans son intégralité la portée des questions procédurales, factuelles et matérielles dans un litige administratif, la Cour constitutionnelle ne traite que de la violation des droits constitutionnels. En Slovénie, d'autre part, les droits de l'homme et les libertés fondamentales garantis par la Constitution dans les litiges administratifs sont protégés par la Cour suprême, à défaut de toute autre forme de protection judiciaire.

Il arrive en outre que d'autres compétences, qui ne relèvent pas de son ressort original, soient confiées à une juridiction. Ainsi, en République tchèque, la Cour administrative suprême est compétente pour résoudre les conflits de compétence entre les organes de l'administration publique, les litiges entre le gouvernement central et les entités territoriales autonomes, ainsi que les différends entre les entités territoriales autonomes, qui relèvent initialement de la compétence de la Cour constitutionnelle. En Slovaquie, la Cour administrative suprême statue sur la constitutionnalité et la légalité des élections au niveau local. En Lituanie, les juridictions administratives statuent sur les cas de violation des fonctions officielles par la personne qui dirige une entité autonome locale ou un représentant dans son organe représentatif, etc.

### **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 ?**

Comme les tribunaux appliquent le droit, on peut comprendre que ce soit eux qui relèveront, en premier lieu, toute discordance entre la loi et la constitution, ou entre des règlements et la loi. Comme l'une des obligations qui incombe à toute juridiction est de résoudre un litige administratif dans un délai raisonnable, se pose la question des pouvoirs dont elle dispose lorsque, en cours de litige, elle doute de la constitutionnalité d'une disposition légale ou de la légalité d'une disposition d'un règlement.

En règle générale, les États incitent les juridictions à ne pas résoudre les affaires qui leur sont confiées sur la base de dispositions légales dont le caractère constitutionnel leur paraît

contestable. Dans la plupart des pays, il est généralement admis que, dans ce cas, la juridiction est tenue d'interrompre la procédure et de soumettre l'évaluation de la constitutionnalité de la loi ou de certaines de ses dispositions à la cour constitutionnelle, ou à tout autre organe habilité à cet égard. Il en va par exemple ainsi en Albanie, en Autriche, en Croatie, en Bulgarie, à Chypre, en Espagne, en Hongrie, en Italie, en Lettonie, en Lituanie, au Luxembourg, en République tchèque, en Roumanie, en Serbie, en Slovaquie, en Slovénie, etc. La même règle s'applique dans certains pays lorsqu'une juridiction est d'avis que la disposition de droit dérivé applicable est contraire à la loi. À ce stade, la procédure devrait également être suspendue, et la demande d'examen de la constitutionnalité de cette réglementation ou de certaines de ses dispositions renvoyée devant la juridiction compétente en vue d'un contrôle de légalité. Il en va ainsi en Autriche, à Chypre et en Serbie. En règle générale, la demande d'évaluation de la constitutionnalité d'une telle réglementation ou de certaines de ses dispositions doit être expliquée et contenir les principaux motifs pour lesquels la juridiction la ou les considère comme inconstitutionnelles ou illégales. Dans de tels cas, après que la cour constitutionnelle s'est prononcée sur la constitutionnalité (ou la légalité, selon le cas), la juridiction qui a suspendu le litige reprend son traitement, en tenant compte de la décision sur la constitutionnalité (ou la légalité, selon le cas).

Dans le cas où l'inconstitutionnalité d'une disposition légale ou l'illégalité d'une disposition d'un règlement est suspectée, les juridictions de certains pays sont autorisées à mettre en œuvre l'exception d'illégalité et à résoudre le litige sur la base d'une norme juridique supérieure. En règle générale, cette exception se limite à l'exemption de l'application des règlements et à la résolution des litiges sur la base de dispositions légales. L'exemption de l'application des dispositions légales n'est par contre autorisée que dans un nombre limité de pays. En Finlande, par exemple, si la juridiction conclut, dans le cadre de la résolution du litige, que la disposition légale applicable est manifestement contraire à la Constitution, elle peut ignorer la disposition légale et appliquer directement la disposition constitutionnelle. Il en va de même en Pologne, si la disposition légale n'est manifestement pas conforme à la Constitution. Étant donné qu'il n'existe pas de cour constitutionnelle spécialement organisée en Estonie, lorsque la juridiction considère qu'une disposition légale est inconstitutionnelle, elle ne doit pas appliquer celle-ci, et son inconstitutionnalité doit être indiquée dans la décision. Cette décision est ensuite transmise au Conseil de révision constitutionnelle, qui opère au sein de la structure de la Cour suprême et est habilité à statuer sur l'inconstitutionnalité de cette disposition légale.

L'illégalité est une exception beaucoup plus largement admise à l'application d'un règlement dont la légalité est mise en cause par la juridiction dans le cadre du litige. Cela signifie que, lorsqu'une juridiction considère qu'une disposition d'un règlement est contraire à la loi, elle ne l'appliquera pas et résoudra le litige directement sur la base de la loi. Il est en effet considéré que les juridictions ne sont pas liées par les règlements, indépendamment de leur caractère généralement contraignant. La décision de la juridiction selon laquelle une disposition de droit dérivé est illégale n'a toutefois d'effet que dans le cas d'espèce, et pas *erga omnes*. Une juridiction peut invoquer l'exception d'illégalité d'un règlement en vue d'une résolution judiciaire efficace, par exemple en Albanie, en Croatie, en Pologne, en République tchèque et en Slovénie. Dans ces cas, la juridiction est généralement tenue d'expliquer de manière détaillée son point de vue concernant l'illégalité de la disposition contestée du règlement.

Finalement, il convient de souligner que, dans de nombreux pays, l'opinion dominante est que la juridiction devrait d'abord essayer d'interpréter chaque disposition légale dans l'esprit de la constitution, et que ce n'est que si elle n'y parvient pas qu'elle peut introduire une demande auprès de la cour constitutionnelle, en vue d'un examen de constitutionnalité. Il en va par exemple ainsi en Estonie, en Pologne, en République tchèque, en Slovénie et en Suisse. L'interprétation « pro-constitutionnelle » de la loi implique de tenir compte de la protection des droits et libertés des individus au sens le plus large. Dans le cadre de leur interprétation de la loi, les juridictions devraient ainsi appliquer l'interprétation la plus propice à la garantie des droits fondamentaux et des valeurs constitutionnelles.

**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 ?**

Si l'on se penche sur la question de l'invalidation potentielle d'une disposition légale du fait de son inconstitutionnalité, ou d'une disposition réglementaire du fait de son illégalité, il convient de distinguer la situation dans laquelle un litige administratif est légalement terminé, et la situation contraire. Nous l'avons indiqué précédemment : lorsque la juridiction chargée de trancher un litige administratif doute de la constitutionnalité d'une loi, elle est tenue de suspendre la procédure et d'introduire une demande d'évaluation de constitutionnalité auprès de la cour constitutionnelle. Les dispositions inconstitutionnelles sont invalidées par une décision rendue par la cour constitutionnelle. À l'issue de cette procédure, la juridiction saisie du litige administratif sait donc clairement si la loi ou sa disposition peut ou non être appliquée,

en fonction de sa constitutionnalité. Si un litige est pendant devant le tribunal de première ou de deuxième instance, la procédure reprend après réception de la décision de la cour constitutionnelle, et l'affaire spécifique est traitée conformément à ce qu'a dit la cour constitutionnelle sur la constitutionnalité de la loi. Si le litige administratif de première instance est terminé, la juridiction chargée de l'appel peut éventuellement annuler la décision de première instance dans le cadre du litige de deuxième instance, afin de se ranger à la position de la cour constitutionnelle. Il en va par exemple ainsi à Chypre, en Grèce, ainsi que dans certains autres pays.

En ce qui concerne les litiges légalement terminés, il convient de souligner que les décisions judiciaires définitives constituent une source de droits et d'obligations pour les individus et sont irrévocables de ce fait. Une décision judiciaire passée en force de chose jugée ne peut être modifiée ni invalidée que par la voie de recours extraordinaires. Si la cour constitutionnelle ou un autre organe autorisé à évaluer la constitutionnalité des lois et la légalité des règlements invalide une disposition légale ou réglementaire, celle-ci n'est plus valable *pro futuro*, mais pas en ce qui concerne les affaires légalement terminées. Autrement dit, la disposition abrogée ne s'appliquera pas aux litiges en cours, ni à ceux qui commenceront à l'avenir. Cependant, une telle décision de la cour constitutionnelle n'a pas d'effet direct sur les litiges qui ont été tranchés.

Dans un certain nombre de pays européens, comme l'Albanie, l'Allemagne, la France, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, la République tchèque et la Slovaquie, il n'existe pas de procédure permettant d'invalider une décision de justice définitive reposant sur une loi violant un droit constitutionnel. Dans d'autres pays, par contre, la décision définitive d'une juridiction reposant sur une loi ou un règlement qui a ensuite été jugé(e) inconstitutionnel(le) ou illégal(le) peut être remise en cause. Il en va par exemple ainsi en Estonie, en Grèce, en Hongrie, en Lettonie, en Pologne et en Suède. Le fait qu'une loi soit déclarée inconstitutionnelle, ou un règlement illégal, est en effet considéré comme une nouvelle circonstance dans le cadre d'un litige légalement terminé. On considère dès lors que ce litige doit être réexaminé dans le cadre d'un recours extraordinaire, à la demande d'une partie, ce qui permet un réexamen et une nouvelle décision. Il est important de souligner que de telles procédures sont toujours engagées à la demande de la partie et généralement confiées à la juridiction qui a rendu la décision définitive dans l'affaire faisant l'objet du réexamen. Dans certains États, les motifs de contestation de cette décision sont établis de manière assez étroite. Ainsi, en Autriche et en Roumanie, une décision définitive contraire à la position de la cour constitutionnelle ne peut être contestée que par la personne qui a engagé la procédure d'évaluation de sa

constitutionnalité (ou de sa légalité, selon le cas). En Lettonie, en Pologne, en Roumanie et en Slovénie, la demande de réexamen du litige ou de révision de la décision définitive doit être soumise dans un délai de trois mois à compter de la date de l'arrêt de la cour constitutionnelle, mais également, en Lettonie, dans un délai objectif de trois ans à compter de la décision définitive. Le délai pour soumettre une telle demande en Estonie et en Serbie est de six mois à compter de la date de publication de la décision de la cour constitutionnelle.

En Croatie, une telle décision ne peut faire l'objet d'un recours extraordinaire dans le cadre d'un litige administratif. En fait, la partie à une procédure administrative de réexamen peut obtenir l'amendement de l'acte individuel qui viole son droit parce qu'il a été adopté sur la base d'une disposition légale ou d'un autre règlement invalidé par la Cour constitutionnelle. Une demande de modification d'un acte individuel doit être introduite dans un délai de six mois à compter de la date de publication de la décision de la Cour constitutionnelle au journal officiel de la République de Croatie. Si la Haute cour administrative invalide un règlement en raison de son illégalité, la personne qui a introduit la demande d'examen de la légalité auprès de cette juridiction peut obtenir l'amendement de l'acte individuel dans le cadre d'une procédure de réexamen. La demande doit être introduite dans les trois mois suivant la date de publication au journal officiel de la décision de la Haute cour administrative. Une nouvelle procédure administrative est également autorisée en Lituanie, en Pologne et en Serbie, lorsqu'un acte individuel repose sur une loi ou un autre règlement que la cour constitutionnelle a par la suite jugé(e) inconstitutionnel(le) (ou illégal(le), selon le cas).

On relève une spécificité en Bulgarie. Dans ce pays, une partie à un litige n'a pas le droit de demander l'annulation d'une décision définitive rendue sur la base d'une loi inconstitutionnelle. Toutefois, si un règlement est jugé illégal parce que la loi sur la base de laquelle il a été adopté a été précédemment jugée inconstitutionnelle, les conséquences juridiques d'un tel règlement doivent être corrigées d'office par l'autorité compétente, au plus tard trois mois après le constat de l'illégalité du règlement, dans une décision de justice passée en force de chose jugée. Si une partie demeure affectée par les conséquences préjudiciables, elle a le droit d'en demander réparation devant la juridiction administrative dans un délai de cinq ans à compter de la décision constatant l'illégalité du règlement. Il est également intéressant de relever qu'il est impossible, en République tchèque, d'annuler une décision définitive rendue sur la base d'une loi inconstitutionnelle ou d'un règlement illégal. Toutefois, si une telle décision devient juridiquement inapplicable à la suite d'une décision de la Cour constitutionnelle, il n'est pas possible d'imposer son exécution. Cela permet de supprimer les effets d'une telle décision dans la pratique, en République tchèque.

**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 nous l'avons souligné précédemment, il est possible, dans certains pays, de contester une décision définitive rendue par une juridiction sur la base d'une loi inconstitutionnelle ou d'un règlement illégal. En règle générale, toutefois, seules les personnes dont les droits ont été violés par une décision définitive reposant sur une loi inconstitutionnelle ou un règlement illégal sont autorisées à demander cette modification, ainsi que celles qui ont initié la procédure d'examen de constitutionnalité ou de légalité. Se pose dès lors nécessairement la question de savoir si les tiers, dont les droits ont été violés sur la base d'une loi inconstitutionnelle ou d'un règlement illégal dans un autre litige légalement terminé, peuvent contester une telle décision définitive d'une juridiction, et de quelle manière.

Dans la plupart des pays européens, comme l'Albanie, l'Autriche, la Bulgarie, la Croatie, la France, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, le Portugal, la République tchèque, la Roumanie, la Serbie, la Slovaquie ou la Slovénie, la loi ne permet pas de modifier la décision définitive d'une juridiction ayant appliqué une loi ou un règlement ultérieurement jugé(e) inconstitutionnel(le) ou illégal(le), sur la base d'une demande présentée par une autre personne (autrement dit, un tiers). La raison en est que, pendant toute la durée de validité d'un règlement, celui-ci est supposé légal, de sorte que la décision de la cour constitutionnelle sur son inconstitutionnalité (ou son illégalité, selon le cas) n'est pas applicable jusqu'à ce qu'elle soit légalement adoptée et formellement publiée, c'est-à-dire jusqu'à la date de sa publication au journal officiel. Cette pratique repose sur l'idée que le principe d'autorité de chose jugée devrait prévaloir sur la prise de connaissance ultérieure de l'existence d'une disposition inconstitutionnelle dans la loi (ou d'une disposition illégale dans un règlement).

Dans certains pays, une violation manifeste du droit matériel ou l'incohérence de la pratique judiciaire constitue l'un des motifs d'introduction d'un recours extraordinaire. Les parties dont les droits ont déjà fait l'objet d'une décision définitive sont autorisées, dans ces cas, à introduire le recours extraordinaire consistant à réexaminer le litige et à demander une nouvelle décision sur le droit évalué sur la base d'une loi inconstitutionnelle ou d'un règlement illégal. Il en va actuellement ainsi en Lituanie.



## **IV LA RELATION ENTRE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE SUPRÊME NATIONALE ET UNE AUTRE JURIDICTION SUPRÊME NATIONALE**

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

Les spécificités de la justice administrative ont été reconnues dès son origine. Une fois que s'est développée l'idée de la nécessité de procédures administratives spéciales, il n'a donc pas fallu longtemps pour que des tribunaux administratifs voient le jour dans certains pays européens. Ces juridictions étaient exclusivement compétentes pour résoudre les litiges en matière administrative entre les particuliers et les autorités publiques. La raison de l'émergence et du développement d'une telle structure judiciaire résultait de la spécificité des affaires administratives et de la position spéciale des autorités publiques au niveau national, en particulier le gouvernement, le président, les ministères et les autres organes publics. L'on trouve des exemples de dualisme juridictionnel dès le 19<sup>e</sup> siècle, dans certains États. C'est toutefois au 20<sup>e</sup> siècle qu'il est devenu habituel de confier la résolution des litiges administratifs à une juridiction spécialement composée, agissant indépendamment ou dans le cadre de la plus haute juridiction de l'État.

Deux hautes juridictions coexistent aujourd'hui dans la plupart des pays. La cour suprême est la plus haute instance judiciaire compétente pour statuer sur les affaires civiles, pénales et connexes, par exemple en matière de droit commercial ou du travail. D'autre part, la cour administrative suprême est la plus haute instance compétente pour statuer dans les affaires de nature administrative. Ces cours sont les plus hautes juridictions d'appel du pays, mais elles exercent également un certain nombre d'autres prérogatives qui leur sont confiées par la loi. Certaines d'entre elles qui, dans le cadre des procédures d'appel, sont uniquement autorisées à annuler la décision illégale du tribunal de première instance, sont appelées cours de cassation ; ou bien le mot « cassation » est mis en exergue dans leur nom. Il en va par exemple ainsi en France et en Grèce, où l'on retrouve une cour de cassation ; en Italie ou en Bulgarie, où cette juridiction s'appelle la cour suprême de cassation ; tandis qu'on trouve une Haute cour de cassation et de justice en Roumanie. D'autre part, historiquement parlant, les juridictions administratives spécialisées se sont développées sur l'exemple de l'activité spéciale du Conseil d'État français, de sorte que les plus hautes instances administratives de certains pays portent encore le nom de Conseil d'État. Il n'en va pas seulement ainsi en France, mais aussi en Grèce et en Italie. Dans certains pays, la plus haute juridiction nationale a un nom spécifique. Il en va ainsi en Hongrie (Kúria) ou au Luxembourg (Cour supérieure de justice). Outre la cour

suprême, une juridiction suprême spéciale compétente en matière administrative a notamment été constituée en Autriche, en Bulgarie, en Croatie, en Finlande, en France, en Italie, en Lituanie, au Luxembourg, en Pologne, au Portugal, en République tchèque, en Slovaquie et en Suède.

D'autre part, dans certains pays, une seule et même juridiction assume le rôle de plus haute instance judiciaire. Il en va par exemple ainsi en Espagne, en Estonie, en Hongrie, en Irlande, en Lettonie, en Roumanie, en Serbie et en Slovénie. Il est important de souligner que, même dans les pays où n'existe qu'une seule juridiction suprême, une spécialisation des juges se développe au sein de cette institution. Ainsi, trois départements spéciaux, en charge respectivement des affaires civiles, pénales et administratives, ont été constitués au sein de la Cour suprême de Lettonie. La Cour suprême d'Estonie a mis en place quatre conseils, de droit civil, de droit pénal, de droit administratif et de révision constitutionnelle. Ce dernier conseil exerce essentiellement les fonctions d'une cour constitutionnelle. Enfin, en Espagne, les procédures portées devant la Cour suprême sont réparties entre les chambres de manière thématique, à savoir : droit civil, pénal, administratif, du travail, de la sécurité sociale, etc.

Au sein de certains États, des juridictions spécialisées se trouvent sur un pied d'égalité avec les plus hautes juridictions, à savoir la cour suprême et, éventuellement, la cour administrative suprême. On ne s'y limite donc pas au dualisme juridictionnel : le système compte plusieurs verticales. Ainsi, au Portugal, outre les cours susmentionnées, la Cour des comptes fait office de plus haute juridiction. En Grèce, on dénombre trois cours suprêmes : la Cour de cassation, le Conseil d'État et la Cour des comptes. Outre ces trois institutions, la Cour suprême spéciale ne statue qu'en matière de conflit de compétence. Enfin, en Allemagne, on dénombre pas moins de cinq juridictions, avec, par conséquent, cinq cours suprêmes : la Cour fédérale de justice, la Cour administrative fédérale, la Cour sociale fédérale, la Cour financière fédérale et la Cour fédérale du travail.

Outre ce qui précède, on trouve aussi des cours constitutionnelles dans certains pays, même si l'on ne peut considérer que celles-ci disposent de pouvoirs judiciaires au sens classique du terme. Dans la plupart des États, ces cours examinent la conformité des lois à la constitution, ainsi que celle des règlements aux lois et à la constitution, et décident de se prononcer sur la violation des libertés et des droits garantis par la constitution. On relève quelques exceptions, comme à Chypre, où, en sus de la Cour suprême, qui est la plus haute instance judiciaire en matière civile et pénale, la Cour constitutionnelle suprême est la plus haute juridiction en matière constitutionnelle et administrative.

## **2. Veuillez décrire la compétence des deux juridictions suprêmes.**

Dans les pays où coexistent deux plus hautes instances judiciaires, à savoir la cour suprême et la cour suprême administrative, se pose la question de leur relation : ces juridictions sont-elles égales en tout ou existe-t-il une relation hiérarchique entre elles ?

Dans la plupart des pays européens, les deux structures judiciaires (c'est-à-dire les juridictions de droit commun, d'une part, et administratives, d'autre part) sont complètement séparées et indépendantes l'une de l'autre. D'une part, les juridictions de droit commun disposent à leur sommet d'une cour suprême (ou d'une juridiction au nom similaire) et sont chargées de résoudre les litiges de droit civil et pénal, ainsi que dans des matières connexes, comme le droit commercial ou du travail. D'autre part, les juridictions administratives sont placées sous la houlette de cours administratives suprêmes et sont en charge du contentieux administratif entre particuliers et autorités publiques. Ces affaires ont trait à l'exercice des pouvoirs publics par les autorités et d'autres personnes auxquelles ces pouvoirs sont dévolus, à la résolution des litiges liés au statut personnel et aux droits fondamentaux des citoyens, à la propriété publique, etc. La protection de l'intérêt public doit être spécifiquement prise en compte dans le cadre de la résolution de tout litige administratif. Il en résulte que ces juridictions recourent à des méthodes particulières de traitement des affaires et de prise de décision. La compétence de la plus haute juridiction dans chacun de ces ordres est donc limitée au droit administratif (justice administrative) ou regroupe, au contraire, toutes les affaires qui ne relèvent pas de ce domaine juridique (justice judiciaire). Il en va ainsi en Autriche, en Bulgarie, en Finlande, en France, en Grèce, en Italie, en Lituanie, en Pologne, au Portugal, en République tchèque, en Slovaquie, en Suède, etc. Certains pays font toutefois exception à la règle, en ce sens que les compétences des plus hautes juridictions n'y sont pas complètement séparées. La Cour suprême de Croatie prévaut ainsi, en quelque sorte, sur la Haute cour administrative, bien que leurs ressorts soient fondamentalement différents. Comme l'application uniforme des droits et l'égalité de toutes les personnes font partie des compétences de la Cour suprême, celle-ci peut, de manière extraordinaire, être autorisée par le Bureau du procureur de l'État à contrôler la légalité d'une décision définitive de la Haute cour administrative, qu'elle peut modifier ou invalider.

Le pouvoir législatif a fixé des limites précises, visant à scinder les ressorts des juridictions de droit commun et de droit administratif. Dans la pratique, en cas de doute sur la question de savoir si la résolution d'une question litigieuse relève de la compétence d'une juridiction de droit commun ou d'une juridiction administrative, et que celui-ci ne peut être résolu par la jurisprudence de ces juridictions, les États recourent souvent à l'intervention

législative pour déterminer de manière plus détaillée la juridiction compétente. Dans ces cas, l'intervention normative est justifiée par l'importance extrême que revêt la compétence pour les procédures judiciaires de toutes les juridictions du pays.

Le ressort des plus hautes juridictions du pays est généralement limité au règlement des appels devant la plus haute instance. Cependant, ces juridictions se soucient aussi souvent de l'application uniforme de la loi. À cet effet, elles sont habilitées à apprécier si la loi est appliquée de manière égale et précise dans toutes les questions matériellement identiques ou substantiellement similaires. Il en va par exemple ainsi en Croatie, en Lituanie, en Pologne et en Suède. Dans ces pays, la pratique judiciaire ou des directives spéciales émanant de la plus haute juridiction du pays indiquent aux juridictions inférieures comment procéder dans les litiges dans le cadre desquels une discordance a été observée dans l'application de la loi. Ces directives de la plus haute juridiction sont contraignantes et donc obligatoires dans certains pays. Dans d'autres, elles sont de nature consultative, de sorte que les juges statuent librement.

### **3. En général, comment faites-vous face aux contradictions entre différentes décisions des juridictions nationales, dans votre système juridique ? Comment faites-vous face aux potentielles positions contradictoires de (deux) juridictions (suprêmes) ?**

L'existence des plus hautes instances judiciaires spécialisées garantit la résolution des litiges au moyen de méthodes et de procédures spécialement adaptées à la nature de tels litiges. Un système de dualisme juridictionnel, dans lequel l'ordre judiciaire (de droit commun) est complété par l'ordre administratif (spécial), présente dès lors de nombreux avantages. La jurisprudence discordante de ces deux ordres, en particulier celle de leurs plus hautes juridictions, peut toutefois constituer un défi particulier dans un tel système. L'harmonisation de la pratique judiciaire des juridictions au sein du système juridique national et, en particulier, de celle des deux plus hautes juridictions du pays, est donc particulièrement importante.

L'unification de la pratique judiciaire est la tâche qui incombe à la plus haute juridiction du pays. Dans les pays qui ne disposent que d'une seule haute juridiction, c'est celle-ci qui veille à l'uniformité de la pratique judiciaire. Cependant, dans les pays connaissant le dualisme juridictionnel, la pratique judiciaire en matière de droit civil et pénal est harmonisée au plus haut niveau par la cour suprême, et par la cour administrative suprême dans le domaine du droit administratif. Il en va ainsi en Pologne et en Slovaquie. En Pologne, la Cour suprême est chargée d'harmoniser les décisions des juridictions de droit commun dont le contenu diffère. La Cour suprême a pour tâche spéciale d'assurer l'uniformité et la cohérence de toutes les décisions rendues par les juridictions inférieures. La pratique judiciaire des juridictions

administratives est, quant à elle, harmonisée par la Cour administrative suprême. Celle-ci rend des avis « abstraits » clarifiant des dispositions légales dont l'application génère des discordances dans la pratique judiciaire. La Cour administrative suprême présente par ailleurs des positions « spécifiques », résolvant des questions juridiques qui suscitent des doutes dans une affaire introduite devant une juridiction administrative.

Il est beaucoup moins problématique de remédier à des pratiques judiciaires discordantes dans les pays où il n'y a qu'une seule juridiction du plus haut niveau. Ainsi, en Albanie et en Suisse, les juridictions inférieures sont tenues d'harmoniser leurs positions juridiques avec les interprétations juridiques de la plus haute juridiction. S'il existe quatre départements judiciaires au sein de la Cour suprême en Estonie, ceux-ci coopèrent de manière assez flexible. Des mécanismes formels de coopération ont été développés, en complément des consultations informelles menées à titre personnel par les juges des différents départements. Lorsque le collège judiciaire de l'un des départements établit qu'une affaire spécifique a trait à un autre domaine juridique, il peut demander qu'un juge d'un autre département se joigne au collège. Le collège statuant sur un litige administratif peut donc, par exemple, être composé de deux juges du département Droit administratif et d'un juge du département Droit civil, ou vice versa. En Estonie toujours, si un conflit de compétence se produit en première instance entre une juridiction de droit commun et une autre de droit administratif, c'est au Conseil spécial de la Cour suprême, composé de deux juges de chaque département concerné et du Président de la Cour suprême, qu'il appartient de le trancher. Si le collège chargé de statuer sur le litige estime qu'il est nécessaire de s'écarter de la position sur l'application de la loi exprimée dans la pratique judiciaire, ou que cela s'impose pour garantir l'application uniforme de la loi, l'affaire est renvoyée au Collège spécial de la Cour suprême. Celui-ci est composé de deux juges de chaque département concerné et du président de la Cour suprême. Enfin, à moins que des questions de nature constitutionnelle ne soient en jeu, chaque département de la Cour suprême peut renvoyer l'affaire devant le collège général des juges de la Cour suprême, si la majorité des juges du département en conviennent. Ce collège regroupe tous les juges de la plus haute juridiction estonienne. Il est chargé de débattre des questions actuelles d'interprétation juridique, en vue d'assurer l'application uniforme du droit, comme mécanisme d'unification de la pratique judiciaire.

En Hongrie, il existe aussi un mécanisme formel d'harmonisation de la jurisprudence des différentes juridictions ou des différents collèges de la plus haute juridiction du pays. On retrouve plusieurs méthodes d'harmonisation de la pratique judiciaire dans ce pays. Citons, à titre d'exemple, la procédure de révision devant la Kúria. Parmi les motifs d'introduction d'une

demande de révision, relevons une violation de la loi par la décision publiée, ainsi qu'une divergence concernant l'application de la loi. La « procédure d'égalisation » constitue un deuxième motif de révision. La Kúria, en tant que plus haute juridiction hongroise, a le devoir constitutionnel d'uniformiser l'application de la loi, ce qui implique en premier lieu de prendre des décisions judiciaires uniformes. Elle rend dès lors également des décisions dans les affaires où sont soulevées des questions théoriques qui engagent toutes les juridictions hongroises.

Il convient de souligner que les discordances entre la jurisprudence des juridictions de droit commun et celle des juridictions spécialisées sont assez rares. Cela résulte précisément des règles déterminant la compétence de ces deux ordres. De plus, la nature juridique même des affaires tranchées par les juridictions de droit commun et les juridictions administratives est si différente qu'il est rare, dans les faits, que leur pratique diverge sur la même question. Dans quelques pays, comme en Autriche, en Finlande et en France, on relève un nombre restreint de cas de pratique judiciaire discordante des juridictions de droit commun et administratives. Les répondants d'autres pays, tels que l'Estonie et la République tchèque, se sont dits préoccupés que de tels cas ne se produisent effectivement dans la pratique. Les doutes sur la question de savoir si une affaire spécifique relève de la compétence des juridictions de droit commun ou administratives se posent surtout en matière d'expropriation, de concessions, de marchés publics, de mesures disciplinaires et d'autres questions connexes au droit civil, c'est-à-dire de droit pénal et administratif. En Autriche, par exemple, les positions de la Cour suprême et de la Cour administrative suprême peuvent diverger si l'une d'elles se prononce sur une question relevant à l'origine de la compétence de l'autre.

Cependant, si la cour suprême et la cour administrative suprême adoptent des positions opposées dans un pays, il n'est pas possible de considérer que l'une des deux « a le dernier mot », étant donné qu'elles sont constitutionnellement de même niveau. Divers mécanismes de résolution de ces conflits ont dès lors été développés dans la pratique. La méthode la plus correcte est incontestablement l'intervention législative, qui modifie les dispositions légales dont l'application a provoqué des discordances dans la pratique judiciaire. Ce mécanisme s'avère toutefois lent et inefficace. Par ailleurs, le problème qui s'est déjà posé n'est pas résolu, étant donné que les réglementations ne peuvent avoir d'effet rétroactif. Il est donc important de se concentrer sur des méthodes préventives pour éviter des discordances dans la pratique judiciaire de ces deux ordres. En règle générale, chacune de ces deux juridictions suit la pratique judiciaire de l'autre et s'y réfère dans ses décisions. Chaque juridiction soutient ainsi ses propres positions juridiques ou indique la raison pour laquelle sa décision n'est pas pleinement applicable dans un litige devant une juridiction d'un autre ordre, comme l'exemple donné en

République tchèque. De plus, en Finlande, les juges des deux plus hautes juridictions du pays débattent de leurs décisions respectives, ce qui leur permet de se familiariser avec la pratique judiciaire et la motivation sous-jacente.

Certains États constituent des conseils spéciaux chargés de résoudre les conflits entre les différents points de vue exprimés dans la jurisprudence. En République tchèque, par exemple, en cas de pratique judiciaire discordante des plus hautes juridictions, un collège spécial est constitué. Celui-ci est composé de trois juges de la Cour suprême et de trois autres de la Cour administrative suprême. Ce collège est chargé de déterminer la juridiction compétente pour statuer dans une certaine affaire. Il établit par conséquent aussi quelle décision de quelle juridiction doit être prise en considération en l'espèce. Il en va de même en Allemagne, où les controverses sont tranchées par un conseil spécial composé de juges des cours suprêmes qui ont effectivement rendu les décisions judiciaires discordantes, tandis qu'en Bulgarie, c'est un conseil mixte de juges de la Cour suprême et de la Cour administrative suprême qui se prononce sur l'interprétation correcte de la loi.

D'autre part, certains pays disposent de juridictions spécialement organisées pour résoudre les conflits de compétence, ce qui vise à prévenir d'emblée des pratiques judiciaires discordantes des différents ordres judiciaires. Ces juridictions ont également pour tâche d'évaluer quelle pratique devrait être considérée comme légale. À titre d'exemple, en France, une juridiction spéciale est chargée de la résolution des conflits de compétence. Ce Tribunal des conflits est composé d'un nombre égal de juges de la Cour de cassation et du Conseil d'État. Ces deux institutions en assument la présidence à tour de rôle. Il appartient à cette juridiction de statuer sur les conflits de compétence entre juridictions de droit commun et administratives. Elle ne statue que sur une trentaine d'affaires par an, ce qui montre bien que la répartition des compétences n'est pas aussi complexe qu'il n'y paraît à première vue. Ce Tribunal des conflits n'est toutefois pas habilité à harmoniser la pratique judiciaire existante. Un dialogue entre les juges des ordres judiciaire et administratif, qui permet de surmonter les contradictions susceptibles de survenir dans la pratique judiciaire, s'avère dès lors un moyen plus efficace d'éviter le prononcé de décisions discordantes dans des affaires factuellement identiques ou essentiellement similaires. Une juridiction chargée de résoudre les conflits de compétence a été constituée au Portugal. En Grèce, le conflit entre les décisions de la Cour de cassation et du Conseil d'État, ainsi que toutes les contradictions entre les différentes décisions de ces juridictions, sont résolus par la Cour suprême spéciale. On retrouve des mécanismes différents dans certains pays. Au Luxembourg et en Slovaquie, par exemple, de tels différends sont résolus

par la cour constitutionnelle, qui est généralement compétente pour résoudre les conflits de compétence entre les juridictions.

Dans d'autres pays encore, comme la Croatie, le conflit entre la Cour suprême et la Haute cour administrative est résolu en premier lieu par un recours extraordinaire : le contrôle extraordinaire de légalité d'une décision définitive. Ce recours juridique contre l'arrêt de la Haute cour administrative est soumis à la Cour suprême par le Bureau du procureur de l'État. Dans le cadre de cette procédure, la Cour suprême peut modifier ou invalider la décision définitive si elle ne peut se conformer à l'interprétation de la loi par la Haute cour administrative. Des divergences entre la jurisprudence de la Cour suprême et celle de la Haute cour administrative de Croatie peuvent également être résolues dans le cadre de la procédure de recours constitutionnel, car la Cour constitutionnelle veille à la stabilité de la pratique judiciaire à la lumière de la réalisation du principe de sécurité juridique. Une procédure constitutionnelle, comme moyen de standardiser la pratique judiciaire, existe aussi en Serbie.

Dans les pays dont le droit est basé sur la common law, et qui suivent donc fidèlement la règle du précédent, toutes les juridictions sont tenues de se conformer à la jurisprudence de la cour suprême. Cette juridiction est elle-même liée par sa propre pratique judiciaire. Cependant, bien que la cour suprême se conforme généralement à ses propres arrêts, elle se réserve le droit de s'en écarter lorsqu'il existe des « raisons impérieuses » de le faire. La règle du précédent est une approche politique, pas un reflet de l'inflexibilité du droit. On ne peut toutefois dévier de la pratique judiciaire que sur la base d'une argumentation juridique solide. Il en va ainsi en Irlande et à Chypre.

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

Nous avons déjà exposé certains mécanismes permettant de prévenir des décisions discordantes des plus hautes juridictions du pays. La mise en place de juridictions spéciales chargées de résoudre les conflits de compétence, comme en France, en Grèce et au Portugal, ou l'attribution de cette tâche à la cour constitutionnelle, comme en Slovaquie, se sont révélées particulièrement efficaces.

Le suivi de la pratique judiciaire de la CJUE, de la CourEDH ou de la cour constitutionnelle nationale conduit spontanément à l'harmonisation de la pratique judiciaire des juridictions de droit commun et administratives. Celles-ci dégagent une interprétation de l'application correcte du droit qui prévient l'adoption de décisions substantiellement différentes, tant au sein d'une même structure judiciaire que dans des structures différentes. Bien sûr, il est particulièrement utile à cet égard de saisir à titre préjudiciel la CJUE, dont les



arrêts permettent de déterminer laquelle des deux décisions rendues sur le même contenu est correcte. On retrouve notamment cette pratique d'harmonisation de la jurisprudence en République tchèque. Dans certains pays, comme la Lituanie et la Pologne, le suivi de la pratique judiciaire et le respect des positions des juridictions supranationales et de la cour constitutionnelle constituent un moyen pratique d'éviter des décisions contradictoires des plus hautes juridictions nationales.

Les échanges sur la pratique judiciaire actuelle entre juridictions de droit commun et administratives (spécialisées), comme en Allemagne, constitue indubitablement une bonne méthode pour éviter l'adoption de décisions discordantes dans le cadre d'affaires de contenu uniforme. En France, les répondants insistent sur la contribution du dualisme juridictionnel au respect mutuel de la pratique judiciaire. Dans ce pays, la Cour de cassation et le Conseil d'État suivent étroitement leur pratique judiciaire respective, en particulier dans les domaines qui relèvent des deux institutions, comme la responsabilité médicale. Les juridictions administratives françaises n'hésitent pas à utiliser certains principes ou règles de droit privé, tandis que leurs homologues de droit commun puisent certains principes dans la jurisprudence du Conseil d'État. Contrairement à ce que l'on pourrait penser à priori, cette appréciation mutuelle des deux ordres par la comparaison de leur pratique judiciaire contribue en fait beaucoup plus à renforcer le système judiciaire français qu'à le complexifier.

Enfin, la méthode la plus courante pour prévenir la prise de décisions judiciaires divergentes dans des situations factuelles identiques ou essentiellement similaires est certainement la coopération informelle des juges, des conseillers judiciaires et d'autres employés des tribunaux (dans le cadre de consultations et réunions entre juges de juridictions nationales ou étrangères), ainsi que du monde académique. On retrouve en particulier cette méthode d'éviter une pratique judiciaire discordante en Autriche, en Italie, en Lituanie, au Luxembourg, en Pologne, en République tchèque, ainsi qu'en Suède. En France, par exemple, le dialogue entre la Cour de cassation et le Conseil d'État est assez soutenu. Ces deux juridictions organisent une consultation annuelle sur des sujets d'intérêt commun, tels que les politiques publiques, le droit du travail, le droit de la protection de l'environnement, etc. Cela leur donne la possibilité de discuter de leur pratique judiciaire, de comparer leurs positions et de surmonter les divergences d'opinion. Ces deux juridictions organisent également des consultations informelles sur des questions d'intérêt commun.