

COLLOQUE DES CONSEIL D'ETAT ET
DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES SUPREMES
DES ETATS MEMBRES DES COMMUNAUTES EUROPEENNES
(Dublin, 16-19 mai 1984)

- * -

Le droit de la défense
devant la juridiction administrative
et le juge de celle-ci

- * -

RAPPORT HELLENIQUE
par K. M. CHALAZONITIS, Conseiller d'Etat

- * -

LE DROIT DE LA DEFENSE DEVANT LA JURIDICTION
ADMINISTRATIVE ET LE JUGE DE CELLE-CI

- * -

PLAN

- * -

1. Les sources du droit de la défense.
2. L'étendue et la portée du droit de la défense.
3. La nature du droit de la défense et les modalités de son exercice.
4. Les voies de recours en cas de refus du droit de la défense.
5. Le droit de la défense dans le contexte du recours en annulation.
6. Conclusion.

- * -

1. LES SOURCES DU DROIT DE LA DÉFENSE

Le droit de la défense devant le juge, que les grecs ont si bien exprimé à l'antiquité par l'adage bien connu "Ne juge personne sans l'entendu" (Μηδεναχ δικαζειν ανηκουοτου), est sans doute l'un des plus anciens droits de l'homme. Dans notre siècle s'est réalisé une extension de ce même droit à la procédure administrative.

C'est surtout à la procédure disciplinaire que le droit de la défense ou droit à l'audition préalable, fût de bonne heure reconnu. La jurisprudence du Conseil d'Etat hellénique, dès sa constitution en 1929, a reconnu, comme émanant des principes généraux du droit administratif, le droit du fonctionnaire inculpé de présenter sa défense devant l'autorité disciplinaire compétente. Si celui-ci n'est appelé à le faire dans le délai nécessaire à la préparation de sa défense, la décision lui infligeant la peine disciplinaire est entachée de vice de forme et annulée à ce motif par le Conseil d'Etat, après recours de l'intéressé.

Cette même jurisprudence refusait néanmoins l'application de ce principe à tout autre secteur de la procédure administrative. On soutenait alors que toute mesure administrative ne constituant pas une peine disciplinaire, même si son imposition implique une certaine culpabilité de l'administré, n'exige pas l'audition préalable de celui-ci. Ces réticences de la jurisprudence s'expliquent par l'idée que l'efficacité l'action administrative dépend de la promptitude que, pour cette raison, on ne doit pas alourdir les procédures administratives en y incluant des auditions des intéressés.

Les esprits ont cependant changé à la Haute Cour Administrative, au début des années 60. C'est ainsi qu'en 1963, des arrêts du Conseil d'Etat ont exigé l'audition des deux parties devant l'administration en cas de procédure contradictoire (C.D.E. 219, 826, 1656/1963).

Par un autre arrêt de l'année suivante, le Conseil d'Etat a jugé qu'une mesure administrative ayant le caractère de sanction à l'encontre d'une personne ne devrait être prise que sous les garanties de la procédure disciplinaire et notamment après communication du dossier à cette personne et après son invitation à présenter sa défense. (C.D.E. 2306/1964)

Cette jurisprudence fut définitivement confirmée en 1965, lorsque la même cour a reconnu expressément comme source du droit de la défense devant l'Administration, en cas de mesures impliquant la culpabilité de l'administré, les principes généraux du droit (C.D.E. 419/1965).

Parmi les arrêts des années qui suivirent, on doit mentionner les arrêts n° 1811-1831 de 1969, qui proclament que le droit à l'audition préalable constitue un principe général et fondamental du droit, appliqué dans tous les états bien gouvernés. Ces arrêts, par lesquels, dans la période de la dictature des colonels, ont été annulés, pour méconnaissance dudit principe des actes administratifs, révoquant des magistrats de la Cour de Cassation et d'autres cours civiles, ont laissé leur empreinte à l'histoire du Conseil d'Etat. C'est en raison des arrêts susdits que le Président de cette cour fut destitué de ses fonctions par ordre du dictateur.

Mais si un tel principe général du droit fut à cette époque reconnu, on n'est pas, incontestablement, d'accord sur la force que lui prêtait la jurisprudence; notamment s'il constituait, au sens des arrêts du Conseil d'Etat, un principe fondé sur la constitution et par conséquent ne pouvant être abrogé par la loi ordinaire dans des cas spécifiques, ou s'il n'avait que force de loi. Cette dernière conception émane des arrêts qui traitaient de ce même principe au temps où on l'appliquait exclusivement en matière disciplinaire (C.D.E. 267/1930, 361/1939, 1256/1952, 959/1955, 60/1957).

Cette controverse, cependant, n'a qu'une valeur historique, parce que la constitution de 1975, actuellement en vigueur, a consacré expressément par son article 20 le droit de la défense devant le juge et devant l'administration. Voici le texte de cet article 20:

- "" 1. Chacun a droit à sa protection légale par les tribunaux, devant lesquels il peut exposer ses points de vue concernant ses droit ou intérêts, selon les disposition de la loi.
2. Le droit à une audition préalable de l'intéressé est également reconnu à l'égard de tout action ou mesure administrative prise au détriment de ses droits ou intérêts.""

Ainsi, d'après ce texte, le droit de la défense devant l'administration, consacré par une règle positive de la constitution, ne peut être aboli ou limité par une loi ordinaire. En plus, toute règle de loi en vigueur avant 1975, limitant le champ d'application de ce droit, est considérée abolie selon l'article 111 de la Constitution, à cause de son opposition au dit article 20.

2. L'ÉTENDUE ET LA PORTÉE DU DROIT DE LA DÉFENSE

Le droit de la défense, comme nous l'avons déjà dit, est reconnu par une clause générale de la Constitution. Une telle clause générale n'est pas répétée par la loi ordinaire, étant donné que nous ne disposons pas d'un code de procédure administrative.

On rencontre cependant des dispositions concernant le droit de la défense dans lois -soit antérieures, soit postérieures à la constitution en vigueur- traitant de la procédure administrative dans des secteurs spécialisés de l'administration. C'est le cas, par exemple, de la procédure disciplinaire établie par le code de la

fonction publique ou le code des fonctionnaires des communes ou la loi sur le statut des militaires. C'est la cas aussi des procédures prévues par des lois diverses, concernant, par exemple, l'urbanisme et l'aménagement du territoire, etc. Dans la plupart des cas, la loi fixe aussi les modalités de l'application de ce droit.

En absence d'un texte spécial consacrant le droit de la défense, c'est la clause de l'article 20 § 2 de la constitution qui est appliquée. De même, si le texte spécial n'exige pas l'application de ce droit dans sa plénitude, c'est la clause de la constitution qui est appelée à couvrir la lacune.

Il faut noter ici que la clause de l'article 20§ 2 n'est adressée au législateur qu'en sens négatif. Une loi qui établirait la procédure devant un organe administratif ne pourrait pas exclure l'exercice du droit de la défense; mais elle ne serait pas contraire au dit article si elle ne consacrait pas expressément ce droit, parce que les dispositions de cet article s'adressent directement aux organes administratifs compétents, qui sont obligés de les appliquer même en absence, comme nous l'avons déjà dit, d'un texte législatif ou réglementaire.

D'autre part, toutes autorités ou organes de l'administration, ainsi que des personnes morales de droit public, sont liées par la clause de l'article 20 § 2.

De même, sont liées, selon l'opinion la mieux fondée, les autorités du parlement, ainsi que les autorités judiciaires, lorsqu'elles exercent des fonctions administratives (par exemple, le Président du Parlement ou les conseils disciplinaires de la magistrature).

L'audition préalable est exigée, d'après la jurisprudence, en cas d'actions et mesures administratives de caractère individuel. L'article 20 § 2 ne concerne donc pas les actes réglementaires.

Ces "actions et mesures" doivent être susceptibles de produire des effets juridiques, c'est-à-dire, de "faire grief" à l'individu, d'après le terme employé par le Conseil d'Etat.

Par conséquent, l'audition préalable n'est pas exigée en cas de mesures préparatoires ou d'ordre intérieur et ne doit pas se répéter avant la prise de simples mesures d'exécution de l'acte administratif. Il est en tout cas raisonnable d'exiger que l'audition ait lieu avant l'émission d'un avis qui lie l'organe compétent.

L'article 20 § 2 parle, comme nous l'avons vu, d'actions ou mesures prises au détriment des "droits ou intérêts" de l'intéressé. Cela veut dire que le sujet du droit à l'audition préalable est toute personne, physique ou morale, qui justifie d'un droit subjectif ou d'un simple intérêt, lésé par l'action ou la mesure administrative, ou, en d'autres termes, toutes personnes ayant un intérêt légal pour former un recours en annulation pour excès de pouvoir contre l'acte devant le Conseil d'Etat. Il s'agit donc, selon la terminologie de cette juridiction, d'un intérêt "direct", "présent" et "personnel".

D'autre part, le préjudice porté aux droits ou intérêts de l'individu doit avoir un caractère positif. L'autorité n'est pas obligée d'entendre l'intéressé avant de lui refuser un privilège. elle doit cependant l'entendre avant de juger s'il remplit les conditions pour obtenir, par exemple, un permis de conduire ou d'exercer un métier ou une activité réglementée, parce que, dans ces cas, le refus du permis porte atteinte à sa liberté, c'est-à-dire à une situation juridique déjà existante et, par conséquent, lui cause un préjudice de caractère positif.

Ce préjudice peut avoir un caractère matériel ou moral. Il peut atteindre la liberté, comme nous l'avons dit, de la personne intéressée ou bien sa dignité et, en général, ses droits humains (par exemple, liberté d'aller et venir, liberté du domicile, d'association ou de réunion, liberté de la pensée, liberté religieuse, etc...), ainsi que ses intérêts économiques ou ses droits de propriétaire.

Le Conseil d'Etat, en interprétant l'article 20 § 2 d'une manière plus ou moins restrictive, a tracé des limites considérables à la portée du droit de la défense. Selon sa jurisprudence, l'administration n'est obligée d'entendre préalablement l'intéressé qu'au cas où elle dispose d'un pouvoir discrétionnaire. Si, au contraire, la loi ne lui laisse pas de liberté de choix à l'égard de la décision à prendre, c'est-à-dire si la compétence de l'organe est liée, il n'est pas reconnu le droit d'audition à la personne dont les intérêts seront lésés par cette décision.

De même, selon la jurisprudence, le droit de l'intéressé à l'audition préalable n'existe que dans le cas où l'action ou mesure administrative est liée à une certaine culpabilité ou à une certaine conduite ou attitude personnelle de celui-ci. Si l'acte ou mesure administrative est fondée sur des données de caractère purement objectif, il n'est pas question d'entendre préalablement l'intéressé.

On pourrait ainsi conclure que, d'après la jurisprudence, l'intéressé est appelé à expliquer sa conduite ou attitude personnelle, lorsque celle-ci est, selon la loi, la condition de l'action ou de la mesure administrative portant atteinte à ses droits ou intérêts. Il n'est pas alors appelé à exposer ses points de vue sur le sens des dispositions de la loi ou sur l'exactitude des faits indépendants de sa conduite personnelle.

Cette attitude de la jurisprudence, que l'on pourrait considérer comme allant un peu au delà de la lettre de l'article 20 § 2, s'explique par le souci des tribunaux -d'ailleurs non blâmable- de ne pas créer beaucoup d'obstacles à l'activité de l'administration.

Le droit à l'audition préalable est reconnu dans les cas de certaines mesures touchant la carrière des fonctionnaires, telles l'infliction d'une peine disciplinaire, dont nous avons déjà parlé, la mise en disponibilité ou la cessation provisoire des fonctions pour des raisons relatives à la conduite du fonctionnaires (par exemple, à cause de gestion irrégulière de fonds qui lui sont accrédités), ainsi que le licenciement pour des raisons pareilles (par exemple, lorsqu'il avait commis certains actes répréhensibles avant sa nomination). L'audition est exigée aussi avant la radiation de la liste d'un officier de réserve, ainsi qu'avant la révocation d'un maire, parce que ces mesures constituent des sanctions infligées en raison des fautes.

Les peines administratives (amendes, cessation provisoire ou définitive du fonctionnement d'une école privée, d'une usine, etc...) exigent l'audition préalable, parce qu'elles présupposent une certaine culpabilité de l'intéressé.

Les mesures administratives restrictives de la liberté, comme par exemple, l'expulsion d'étrangers, le refus d'octroi d'un passeport, le déplacement forcé, etc... exigent, par leur nature, l'audition de l'intéressé.

Le refus d'un permis (permis de construire, de conduire une voiture, d'installer une usine, de fonder une école privée, d'exercer une activité professionnelle ou commerciale réglementée, etc...), ainsi que le retrait d'un tel permis exigent aussi l'audition.

Par contre, d'après la jurisprudence du Conseil d'Etat, l'article 20 § 2 de la Constitution n'est pas appliqué dans les cas de promotions, mutations ou détachements des fonctionnaires, ainsi que dans les cas de mise en disponibilité, cessation provisoire des fonctions, déchéance ou licenciement, lorsque leur conduite n'est pas en cause (par exemple, licenciement du fonctionnaire qui a touché la limite d'âge ou la limite de carrière (35 ans)) ou lorsque celle-ci ne peut pas faire l'objet d'un examen de la part de l'administration (déchéance eo ipso du fonctionnaire après sa condamnation pénale pour certains délits).

L'audition du propriétaire n'est pas exigée avant la déclaration de l'expropriation de ses biens pour cause d'utilité publique (C.D.E. 2594/1977), ainsi qu'avant le classement de son immeuble dans le domaine qui doit être conservé et protégé pour des raisons historiques ou artistiques (C.D.E. 240/1978), parce que dans ces cas, la décision de l'autorité compétente est fondée sur des données objectives, n'ayant aucun rapport avec l'attitude personnelle du propriétaire.

Pour les mêmes raisons, l'autorité compétente n'est pas tenue d'entendre le propriétaire d'un terrain avant de décider son reboisement (C.D.E. 2248/1979).

Il n'est pas, de même, exigé, d'après une jurisprudence constante, l'audition préalable dans les cas de retrait d'actes administratifs illégaux, parce que, comme nous l'avons remarqué ci-dessus, l'audition ne vise pas à l'exposition des points de vue de l'intéressé sur le sens de la loi.

On pourrait se demander si l'intérêt public constitue dans certains cas un obstacle à l'exercice du droit à l'audition préalable. Quoique l'article 20 § 2 reste muet sur ce sujet, il serait

difficile de prétendre qu'on pourrait méconnaître la nécessité dans certains cas, concernant, par exemple, la santé publique ou la sûreté publique, d'écarter l'exercice de ce droit. Le Conseil d'Etat, dans sa jurisprudence récente, a confirmé cette thèse, statuant que, pour des raisons d'intérêt public, l'audition du propriétaire n'est pas exigée avant la décision de démolition d'un bâtiment jugé dangereux pour les passants (C.D.E. 394, 2947/1980).

Il faut alors conclure que l'exercice du droit de la défense peut être exclu lorsque l'intérêt public exige une action de l'administration particulièrement urgente ou lorsque, pour assurer le succès d'une telle action ou mesure, il est nécessaire d'observer strictement le secret des intentions de l'administration. Il est, tout de même, sous-entendu que les raisons d'intérêt public, excluant l'exercice du droit de la défense, ne doivent être invoquées que dans des cas exceptionnels.

3. LA NATURE DU DROIT DE LA DÉFENSE ET LES MODALITÉS DE SON EXERCICE -----

L'article 20 § 2 est contenu dans la deuxième partie de la Constitution, intitulée "droits individuels et sociaux". Le droit à l'audition préalable est, par conséquent, d'après la constitution, un droit individuel, notamment un droit subjectif, reconnu à toute personne résidant dans le pays, auquel correspond l'obligation de l'administration d'aviser cette personne à présenter sa défense avant l'édition de l'acte administratif susceptible de lui porter préjudice. Par ailleurs, ce même droit est un droit politique, dans la mesure où il assure à l'intéressé la faculté de participer, par la présentation et le développement de ses objections et arguments, à l'élaboration de l'acte administratif.

L'administration accomplit l'obligation ci-dessus en adressant à l'intéressé un avis écrit, l'avisant qu'il peut présenter ses objections. Cet avis doit être notifié à celui-ci, suivant les formes de la procédure de notification de tout acte administratif. L'initiative de la notification de l'avis incombe à l'autorité qui va édicter l'acte.

Quand à son contenu, en dehors des cas où un texte le précise, l'avis doit désigner l'action ou la mesure que doit de toute façon mentionner les éléments nécessaires à la présentation de la défense de l'intéressé. D'après la jurisprudence, si la mesure administrative implique la culpabilité d'une personne, l'avis doit contenir une description détaillée des accusations portées contre elle (C.D.E. 2259 - 67, 3469 - 70/1978).

L'administration doit aussi lui accorder un délai suffisant à la préparation de sa défense. Si un tel délai n'est pas signalé dans l'avis notifié, il est sous-entendu que l'intéressé peut présenter sa défense dans un délai raisonnable, que le juge est compétent d'apprécier.

En plus, l'administration a le devoir de fournir, à la demande de l'intéressé, les informations nécessaires et même des conseils et surtout de lui communiquer les éléments du dossier. Toutefois, le droit à la communication du dossier est limité aux documents qui sont utiles à la préparation de la défense. L'administration peut refuser la communication de ces documents si elle estime qu'elle constitue une menace grave pour l'ordre public; mais le bien-fondé de ce refus n'échappe pas au contrôle du juge.

Le Conseil d'Etat par un arrêt de 1969 (C.D.E. 2196/1969) a jugé que l'Administration est tenue, par principe, de communiquer

aux citoyens les éléments des dossiers qui les concernent. Mais il faut avouer que celle-ci n'est pas toujours empressée de se conformer à ce devoir.

Il faut aussi souligner que cette attitude de l'administration n'est sanctionnée, que dans le cas où l'intéressé, n'étant pas autorisé à connaître certaines pièces du dossier, n'a pas pu présenter une défense appropriée.

La défense peut revêtir une forme écrite ou orale. La présentation d'objections écrites n'exclut pas leur développement oral. Toutefois, l'autorité compétente peut exclure la forme orale si une disposition contraire de la loi ne lui est pas opposable. De même, elle n'est pas tenue d'examiner des témoins proposés par l'intéressé que dans les cas prévus par la loi (on rencontre de telles dispositions p. ex. dans la procédure disciplinaire).

La représentation de l'intéressé par un avocat n'est exclue qu'aux cas prévus par la loi. Ainsi, le code de la fonction publique interdit, par son art. 237 § 4, la représentation de l'inculpé ou son assistance par un avocat devant les conseils disciplinaires. Cette disposition a été jugée conforme à la Constitution par des arrêts du Conseil d'Etat rendus avant l'entrée en vigueur de la Constitution actuelle (C.D.E. 2236/1965, 3054/1970).

Il est cependant soutenu que la solution contraire s'impose en vue des dispositions de l'art. 20 § 2 de cette constitution. Selon l'opinion opposée, à défaut de dispositions expresses de la loi, l'autorité administrative a le droit de refuser la représentation de l'intéressé devant elle par un avocat. Mais cette opinion ne paraît pas valable d'après les dispositions d'une loi très récente (D. 1366/1983, art. 14).

Enfin, l'administration accomplit son devoir en invitant l'intéressé à être entendu dans un stade quelconque de la procédure suivie devant elle (D.d.E. 3719/1980); mais si l'autorité, dont émane l'acte administratif, est liée par l'avis préalable d'un autre organe, l'intéressé, comme nous l'avons déjà dit, doit être entendu dans un stade précédant l'avis. Une deuxième audition n'est toutefois exigée que dans les cas où, après la première audition, des pièces ou informations nouvelles iraient au dossier.

L'administration est, d'après la jurisprudence du Conseil d'Etat, dégagée de l'obligation d'aviser l'intéressé édictés à l'initiative de celui-ci (p. ex. permis d'installer une industrie, permis de construire, etc). Dans ces cas, il est considéré que l'audition de l'intéressé n'est pas nécessaire, puisqu'il a la possibilité de présenter ses objections et ses arguments dans sa demande.

Le Conseil d'Etat a statué que cette obligation n'existait pas dans des cas où la loi avait reconnu aux intéressés le droit de former un recours administratif devant l'autorité qui avait émis l'acte ou devant son supérieur hiérarchique, l'autorisant à examiner la légalité ainsi que l'opportunité de cet acte (C.d.E. 2033-4/1977, 198, 3417-9, 3651/1978, 1559/1981).

Selon la jurisprudence de la même cour, une telle obligation n'existait pas aussi dans les cas où l'intéressé avait déjà exposé ses points de vue dans le cadre d'une autre procédure.

De toute façon, si l'intéressé a présenté ses objections, de sa propre initiative, dans un stade quelconque de la procédure d'élaboration de l'acte, il est considéré que l'administration n'est pas obligée de l'aviser de son droit à être entendu.

4. LES VOIES DE RECOURS EN CAS DE REFUS DU DROIT DE LA DÉFENSE

L'acte administratif portant préjudice aux droits ou intérêts d'une personne physique ou morale édicté sans l'audition préalable de celle-ci, est entaché de vice de forme substantiel. La dite personne peut alors invoquer ce motif, dans un recours gracieux porté devant l'autorité administrative auteur de l'acte attaqué ou devant l'autorité administrative hiérarchiquement supérieure à celle-ci, visant au retrait de l'acte ou à sa modification d'après les objections du requérant.

Dans certains cas, la loi établit un tel recours, ainsi que les modalités de son exercice. Dans ces cas, si le recours, d'après les dispositions de la loi, donne lieu à l'examen de la légalité ainsi que de l'opportunité de l'acte attaqué, son exercice constitue la condition de recevabilité du recours en annulation devant les juridictions administratives.

Aux autres cas, l'intéressé peut, au lieu de recourir à l'administration ou après l'éventuel rejet de son recours ou même sans attendre ses effets, former un recours en annulation contre l'acte édicté en méconnaissance de son droit à être entendu, devant la juridiction administrative compétente.

Le Conseil d'Etat est le juge de droit commun des recours en annulation pour excès de pouvoir, qui visent à l'annulation de l'acte attaqué erga omnes. La même compétence appartient aux tribunaux administratifs de deuxième instance dans certains cas prévus par la loi (contentieux de la fonction publique), dans lesquels au Conseil d'Etat incombe le rôle du juge d'appel.

Il y a aussi des cas où l'intéressé peut former un recours de pleine juridiction devant les tribunaux administratifs de première instance, visant à l'annulation ou à la modification de l'acte attaqué (contentieux de la sécurité sociale, des prestations et autres profits octroyés aux handicapés et victimes de guerre, aux sinistrés, etc). Dans ces cas, le Conseil d'Etat est juge de cassation.

Aux mêmes cas, l'intéressé peut déposer, soit parallèlement, soit indépendamment du recours, une action en dommages et intérêts contre l'Etat ou la personne morale de droit public dont émane l'acte, devant ces mêmes tribunaux.

Dans tous les autres cas, une telle action doit être déposée devant les tribunaux civils. Le bien-fondé de l'action dépend de l'illégalité de l'acte administratif qui a causé les dommages. Les tribunaux civils sont liés par l'autorité de la chose jugée, si cet acte a été annulé par le Conseil d'Etat ou le tribunal administratif compétent. Autrement, si un recours en annulation devant la juridiction administrative n'a pas été formé préalablement à la déposition de l'action, la cour civile est compétente pour examiner incidemment la légalité de l'acte administratif. Ainsi, si elle arrive à accepter que ceci fut édicté en méconnaissance du droit de la défense, elle adjuge les dommages exigés.

Il faut noter ici qu'une réforme est en cours, d'après laquelle les tribunaux administratifs seront -comme d'ailleurs est prévu par la Constitution- les juges de droit commun de toutes les actions contre l'Etat et les personnes morales de droit public.

Pour résumer, il faut répéter que l'intéressé, dont le droit d'être entendu avant l'édition d'un acte administratif portant préjudice à ses droits ou intérêts a été méconnu, dispose:

- 1° d'un recours administratif visant au retrait de l'acte ou à sa modification par l'administration;
- 2° d'un recours en annulation porté devant les juridictions administratives, qui, dans certains cas, revêt la forme de recours de pleine juridiction et
- 3° d'une action en dommages et intérêts portée devant les cours civiles ou, dans certains cas, devant les tribunaux administratifs.

La juridiction administrative peut aussi, à la demande du requérant, accorder un sursis de l'exécution de l'acte attaqué, si elle estime que l'exécution serait susceptible de produire des effets nuisibles à son encontre, dont la réparation serait difficile en cas d'annulation de l'acte.

La personne intéressée ne dispose pas d'autres moyens pour obliger l'Administration à l'entendre avant d'édicter l'acte. Notamment, le juge civil ou administratif ne peut par injonction obliger l'administration à accomplir ce devoir. Ne serait même pas recevable un recours en annulation contre l'omission de l'Administration d'entendre l'intéressé.

D'ailleurs, l'acte administratif édicté en méconnaissance du droit de défense, comme tout acte administratif entaché d'illégalité, est présumé légal et produit des effets jusqu'à son éventuelle annulation par la juridiction administrative compétente.

Notons que les recours en annulation ne sont recevables qu'à la condition de leur déposition dans un délai de 60 jours à partir de la publication ou de la notification de l'acte administratif à l'intéressé ou du jour dans lequel ce dernier en ait pris connaissance. Donc, après l'expiration de ce délai, la présomption de la légalité de l'acte ne peut pas être renversée mais cela n'exclut pas le droit de former devant les tribunaux compétents une action visant à la réparation d'éventuels dommages causés par l'exécution de cet acte.

Si la méconnaissance du droit de la défense est établie devant la juridiction administrative compétente, celle-ci n'a d'autre choix que d'annuler l'acte administratif, entaché, comme nous l'avons dit, de vice de forme.

L'argument selon lequel l'audition de l'intéressé ne serait pas nécessaire dans le cas précis, parce que les objections de celui-ci, n'étant pas bien fondées, ne pourraient pas influencer le contenu de l'acte, n'est pas valable devant le juge administratif. Toutefois, d'après une jurisprudence constante du Conseil d'Etat, comme nous l'avons déjà vu, si, selon la loi, l'acte doit être fondé sur des données de caractère purement objectif, il n'est pas question d'audition de l'intéressé. L'administration peut, par conséquent, opposer dans ce cas au requérant l'inexistence du droit de défense.

Si, d'autre part, la loi prévoit un recours administratif devant l'autorité dont émane l'acte ou devant une autorité hiérarchiquement supérieure à celle-ci, qui donne lieu à l'examen de la légalité ainsi que de l'opportunité de cet acte, il n'est pas aussi question, selon la jurisprudence, d'audition de l'intéressé préalable audit acte, comme nous l'avons vu au chapitre précédent, parce que celui-ci peut exposer ses points de vue dans le recours. D'ailleurs, comme il est dit au chapitre 2, un recours en annulation devant le juge administratif n'est pas recevable, dans ce cas, contre l'acte qui est sujet au recours administratif, mais contre la décision rendue sur ce recours. Par conséquent, au requérant se plaignant devant le juge de la méconnaissance de son droit de défense, qui aurait omis de former le recours administratif, l'administration pourrait opposer, non pas l'argument qu'il s'est désisté lui-même d'exercer son droit en évitant de former ledit recours, mais plutôt la non recevabilité de son recours en annulation.

La personne physique ou morale qui forme un recours en annulation devant le Conseil d'Etat ou le tribunal administratif compétent doit justifier d'un droit ou intérêt matériel ou moral, lésé par l'acte administratif attaqué. L'intérêt doit être fondé sur la loi; il doit aussi être direct, présent et personnel. Par conséquent, si l'intérêt invoqué ne concerne pas le requérant personnellement ou s'il est éventuel ou futur, le recours est irrecevable.

D'ailleurs, comme nous l'avons vu au chapitre 2, le même intérêt est exigé de la personne qui prétend que l'on doit l'entendre avant l'édition d'un acte administratif; c'est à dire un intérêt légal, direct, présent et personnel, auquel l'acte est susceptible de porter atteinte. A cette personne alors, sujet de droit à l'audition préalable, est reconnu la qualité de requérant contre l'acte édicté en méconnaissance de ce droit.

5. LE DROIT DE LA DÉFENSE DAN LE CONTEXTE DU RECOURS EN ANNULA- TION

D'après l'art. 20 § 1 de la Constitution, dont nous avons produit le texte au chapitre 1, le juge doit entendre les parties exposer devant lui leurs points de vue sur l'affaire qui concerne leurs droits ou intérêts légaux. Ce devoir incombe notamment au juge administratif, lorsqu'il est appelé à contrôler la légalité d'un acte administratif, attaqué devant lui par un recours en annulation.

Dans ce cas, l'autorité administrative, auteur de l'acte attaqué, doit fournir au juge toutes les pièces du dossier, que ce dernier considère nécessaires pour rendre son jugement.

Si la dite autorité s'abstient de remplir ce devoir, une injonction de la cour peut lui être adressée sous forme d'arrêt préjudiciel.

D'autre part, l'exercice du droit des parties de présenter la défense de leurs intérêts devant le juge administratif exige la connaissance de ces mêmes pièces. Il est ainsi considéré que des dispositions de l'art. 20 § 2 émane l'obligation de l'Administration de communiquer aux intéressés les pièces du dossier, dont ils ont besoin pour préparer leur défense. La communication peut avoir lieu, soit avant, soit après la déposition du recours, à la demande de l'intéressé, faisant connaître dans le premier cas son intention de recourir à la justice.

Si une telle demande n'a pas été formulée ou si elle n'a pas été satisfaite, la cour administrative doit mettre les pièces du dossier, qui lui ont été fournies, à la connaissance des parties. De toute façon, l'affaire ne peut pas être portée

à l'auditoire pour être jugée avant qu'il soit assuré aux parties la possibilité de connaître les pièces du dossier.

Une tierce personne, physique ou morale, peut intervenir devant la juridiction administrative, uniquement pour défendre l'acte attaqué par le recours en annulation. L'intervention en faveur du requérant est exclue, d'après les dispositions de la loi sur le Conseil d'Etat (D.L. 170/1973, art. 49).

L'intervention est recevable à la condition que l'intervenant justifie d'un intérêt matériel ou moral à la validité de l'acte attaqué ou, en d'autres termes, à la condition que l'annulation de l'acte est susceptible de porter atteinte à ses droits ou intérêts. L'intérêt de l'intervenant doit avoir les mêmes qualités que l'intérêt du requérant; il doit alors être direct, présent et personnel.

La loi fixe un délai pour la déposition de l'intervention au greffe de la cour, ainsi que pour sa notification aux parties. A la demande de l'intervenant, en tant que partie dans le procès, lui est communiqué le dossier de l'affaire, notamment les pièces qui sont nécessaires à la présentation de la défense de ses intérêts devant la cour.

6. CONCLUSION

Le droit de la défense devant l'administration ou droit à l'audition préalable, consacré, il y a vingt ans, par la jurisprudence du Conseil d'Etat - celle-ci influencée dans une certaine mesure par une jurisprudence analogue du Conseil d'Etat - a connu une carrière presque inattendue.

C'est ainsi qu'après son illustration par les arrêts historiques de 1969¹ -ou à cause de celle-ci- fut consacré expressément par la Constitution de la démocratie hellénique, qui a pris naissance après l'effondrement du régime des colonels.

Mais l'article 20 de cette constitution, qui dans son paragraphe 1 parle du droit à la protection légale, ainsi que du droit séculaire à l'audition des parties devant le juge, consacre dans son paragraphe 2 le droit -on pourrait dire- nouveau de l'audition préalable devant l'administration par une clause générale, qui, d'après sa lettre, ne paraît tracer d'autres limites à son exercice que l'existence d'un droit ou intérêt susceptible d'être lésé par l'action ou la mesure administrative.

Cette ampleur, au moins en apparence, dudit droit, a placé le juge administratif devant une sorte de dilemme. S'il interprétait la clause constitutionnelle d'une manière large, comme l'incitait sa lettre, cela aurait comme effet l'alourdissement des procédures administratives, même aux cas qui exigent une souplesse et une promptitude particulière de l'action administrative, dont l'inefficacité serait ainsi renforcée.

S'il allait, au contraire, préférer une interprétation restrictive de ce droit, il serait probablement accusé de violer la lettre et d'ignorer l'esprit de la Constitution.

En fait, le juge a suivi plutôt la seconde voie. Il s'est bien gardé d'être emporté par l'élan des jours qui avaient, comme il est dit, illustré le droit de la défense.

1. v.ci-dessus chap. 1.

La jurisprudence a continué alors à reconnaître le droit de la défense et à tracer en même temps des limites à son exercice, dont la plus considérable est l'exigence d'un lien entre l'acte administratif et la conduite personnelle du citoyen.

C'est ainsi que l'audition préalable n'est pas exigée dans des cas, comme nous l'avons vu, de mesures très graves prises au détriment de ses droits, comme l'expropriation de ses biens pour cause d'utilité publique ou le classement de ses immeubles dans le domaine qui doit être conservé. Dans tous ces cas, dans lesquels cependant, les intéressés auraient, bien sûr, des objections et des arguments à opposer à la prise des mesures qui leur portent préjudice, leur audition n'est pas exigée, selon la jurisprudence, parce que ces mesures sont fondées sur des données de caractère purement objectif, qui ne mettent pas en cause leur conduite personnelle.

Il est ainsi clair que nous sommes dans une période d'hésitation et en même temps, d'extrême prudence du juge, une prudence justifiée par une certaine inefficacité dont est malade l'action administrative.

Le jour où un nouvel élan vers l'extention du droit de la défense -un droit qui apporte sans doute un élément de liberté et de démocratie dans notre société- est alors à attendre dans le futur, proche ou lointain.

Ce jour, on peut l'appeler de ses vœux, ou bien, on peut en avoir peur.