

# **Rapport pour la Grèce**

présenté par

**KIMON CHALAZONITIS**  
Conseiller d'État

# I. INTRODUCTION

## 1. L'acte exécutoire

On entend par «acte exécutoire» en droit administratif hellénique, l'acte qui produit par lui-même, à l'égard des administrés, des effets juridiques voulus par l'organe dont il émane et qui, d'autre part, est susceptible d'exécution par des moyens propres à l'administration.

Ce second aspect de l'acte exécutoire est à retenir pour le sujet du présent colloque. Alors que le particulier doit recourir au juge pour obtenir le titre exécutoire, nécessaire à la réalisation de ses droits contestés par l'autre partie, l'acte administratif constitue, par lui-même, un titre susceptible d'exécution.

## 2. Autorités compétentes pour l'émission d'actes exécutoires

Toute autorité administrative peut être investie par la constitution, par la loi ou par un acte réglementaire, du pouvoir ou de la compétence d'émettre d'actes exécutoires. Cette compétence est conférée aux autorités appartenant à l'administration centrale, ainsi qu'aux autorités administratives décentralisées, telles les autorités des collectivités locales, et des services décentralisés, dotés de la personnalité morale de droit public.

Par contre, les organismes dotés de la personnalité morale de droit privé, voire les établissements d'utilité publique et les entreprises publiques qui appartiennent à l'État ou à des personnes morales du droit public, n'ont pas, en principe, le pouvoir d'émettre d'actes exécutoires.

Toutefois il est reconnu par la jurisprudence, à titre exceptionnel, à certains d'entre eux, comme par exemple à la Banque de Grèce, un double caractère, dans la mesure où leur sont confiées, dans un certain domaine, des tâches qui sont propres à l'administration (par ex., actes par lesquels s'effectue le contrôle des changes, etc.). Dans l'exercice de ces tâches ils sont, donc, qualifiés à émettre d'actes exécutoires.

## 3. L'activité de l'administration concernant l'exécution de l'acte

### 3.1. *Privilèges de l'administration dans l'exécution*

L'administration n'est pas obligée, comme il a été déjà dit, de s'adresser préalablement à un juge, si l'administré conteste les prétentions qu'elle a

manifestées par l'émission d'un acte administratif; cet acte étant exécutoire, elle peut, dans des conditions qu'elles seront précisées ci-dessous, passer directement à son exécution. Sous cet aspect, l'acte administratif a la même valeur que l'acte judiciaire; il est un titre exécutoire qui peut mettre en mouvement la force publique contre le récalcitrant. Par contre, le particulier qui veut se défendre contre l'exécution d'un acte administratif, dont il conteste la légalité, doit, lui-même, saisir le juge.

Cette situation privilégiée pour l'administration a pour fondement la notion de l'unité du pouvoir de l'État et se justifie par la foi accordée aux organes et aux documents publics, ainsi que par la nécessité de protection de l'intérêt public.

Il y a cependant des cas exceptionnels dans lesquels la loi oblige l'administration de ne procéder à l'exécution qu'après l'intervention du juge, qu'elle-même doit saisir. Un tel cas est prévu dans l'article 98 de la Constitution, qui rend la Cour des Comptes compétente à statuer, après recours du ministre compétent ou du commissaire du gouvernement auprès de cette Cour, sur la responsabilité des fonctionnaires publics pour dommages causés à l'État pendant l'exercice de leurs fonctions.

La loi (acte législatif ou réglementaire) prévoit, dans la plupart des cas, les moyens que l'administration peut utiliser pour réaliser l'exécution de ses actes. C'est ainsi que la loi sur la perception des recettes publiques établit, d'une manière détaillée, la procédure de l'exécution des actes administratifs, par lesquels les autorités compétentes imposent des taxes ou d'autres charges et des obligations à caractère financier. On parle dans ce cas d'«exécution administrative», qui comprend la saisie des biens du débiteur et sa détention.

Si la loi détermine les moyens d'exécution d'une catégorie d'actes, l'administration ne peut recourir qu'à eux.

En absence de texte, l'administration n'est pas obligée d'après l'opinion dominante à s'abstenir de toute activité relative à l'exécution de ses actes, car tout acte administratif propre à produire des effets juridiques est un acte «exécutoire» et, donc, susceptible d'exécution. Toutefois on pourrait soutenir que dans ce cas l'administration ne serait pas autorisée à utiliser des procédés d'exécution touchant la liberté individuelle, telles l'arrestation et la détention.

D'autre part, toute activité d'exécution présuppose l'existence d'un acte administratif exécutoire, mais pas nécessairement d'un acte individuel, car il existe des cas dans lesquels l'acte réglementaire contient des dispositions qui peuvent être exécutées sans qu'aucun acte individuel intervienne.

Ainsi, le stationnement d'une voiture en violation des dispositions contenues dans des règlements relatifs à la circulation routière autorise les organes de police compétents à enlever la voiture et à la mettre en fourrière, mettant en exécution la disposition prohibitive de l'acte réglementaire.

### 3.2. *L'exécution à la place de l'administré (exécution d'office). Quand a-t-elle lieu*

Le recours à la force pour l'exécution de l'acte administratif doit, en principe, être prévu par la loi, car s'il est un procédé efficace, il est en même temps un procédé dangeureux pour les libertés des citoyens. D'autre part, la loi autorisant l'utilisation de ce procédé doit être compatible à la constitution, ce qui veut dire qu'elle ne doit pas dépasser les limites fixées par ses dispositions relatives à la protection des libertés publiques.

Il est question d'exécution d'office lorsque l'acte administratif impose une obligation positive, comme, par exemple, l'obligation de conserver en bon état le trottoir devant son immeuble ou de démolir l'édifice construit sans permis ou en violation des dispositions de la législation relative aux plans d'urbanisme ou l'édifice menaçant ruine. L'exécution à la place de l'intéressé est parfois autorisée dans le cas où l'acte administratif établit d'interdictions, comme dans l'exemple cité au chapitre précédent, concernant l'interdiction de stationnement des voitures à certaines places.

Dans tous ces cas, l'organe administratif compétent procède à l'exécution de l'acte à la place de la personne concernée, qui refuse ou s'abstient à remplir son devoir, en entreprenant, lui-même, les travaux nécessaires à la conservation du trottoir ou en faisant démolir l'édifice dangereux ou construit arbitrairement ou enfin, comme il a été déjà dit, en faisant éloigner la voiture du lieu de son stationnement.

Lorsque l'acte administratif est exécuté par l'administration à la place de la personne concernée, les frais de l'opération sont imputés à cette personne. Si elle refuse de payer, c'est à dire si elle refuse de se conformer à l'obligation pécuniaire qui lui serait imposé par un acte administratif, émis suivant la procédure de la loi relative à la perception des recettes publiques, l'administration devra utiliser à son encontre les procédés d'exécution de ce dernier acte, prévus par la dite loi, dont on a parlé ci-dessus (saisie des biens ou détention).

### 3.3. *L'exécution à l'encontre de l'administré (exécution forcée). Quand a-t-elle lieu*

L'exécution forcée, à savoir l'exécution de l'acte administratif par l'utilisation de la force publique, est, pour ainsi dire, l'ultime remède. Elle ne peut être entreprise que dans les cas où aucun autre procédé ne peut pas assurer l'exécution de l'acte dans de délai approprié. Normalement ce procédé ne peut être utilisé qu'après avoir adressé un avertissement à la personne concernée. C'est ainsi que la police doit prévenir les manifestants de son intention d'utiliser la force, avant de dissoudre leur réunion frappée d'interdiction.

L'utilisation de la force pour l'exécution de l'acte administratif doit être autorisée par la loi, qui, comme il a été déjà dit, doit être compatible à la Constitution, notamment aux dispositions de celle-ci relatives aux libertés publiques. Donc, elle ne doit être autorisée que dans les limites fixées par la loi fondamentale.

#### 4. **Moyens pour obliger l'administré, soumis à l'acte, d'y obéir** (moyens de contrainte directe et indirecte, sanctions pénales et administratives, etc.)

Les moyens dont dispose l'administration pour obliger l'administré à se soumettre, mise à part l'exécution d'office et l'exécution forcée — dont on a déjà parlé —, sont multiples.

La loi relative à la perception des recettes publiques est appliquée toutes les fois qu'il s'agit de satisfaire aux prétentions à caractère financier de l'État et des personnes morales de droit public, voire de certaines entreprises publiques.

Cette loi établit la procédure dite d'exécution administrative, mentionnée plus haut. A la base de cette procédure se situe le titre exécutoire, à savoir l'acte administratif, par lequel est imputée l'obligation financière (par ex., l'impôt) ou le document (par ex., l'acte notarié) qui prouve l'existence d'une dette. La caisse publique et, notamment, son directeur, est, en principe, l'organe compétent pour mener toutes les opérations relatives à l'exécution administrative. C'est lui qui ordonne la saisie des biens du débiteur ou sa détention. L'exécution de ces opérations est confiée soit à un employé de ce service, soit à un huissier ou, s'agissant de détention, aux agents de police. Dans d'autres cas, l'exécution administrative est menée par d'autres organes, comme, par ex., le directeur de la douane.

La saisie a pour objet des meubles ou immeubles, navires, avions, créances, etc; elle n'est pas empêchée par des saisies imposées antérieurement aux mêmes biens par d'autres créanciers.

La détention, dont la durée ne peut pas excéder les deux ans, est un procédé utilisé pour la perception des recettes publiques, aujourd'hui contesté par la doctrine, qui met en question sa constitutionnalité. Toutefois ce point de vue, ayant trouvé écho dans certains arrêts des tribunaux civils, a été écarté par la Cour de cassation.

Une autre mesure dont la constitutionnalité a été contestée c'est l'interdiction, imposée au débiteur, de se déplacer à l'étranger. Cette mesure prévue expressément par la Loi 395/1976, dont les dispositions ont été jugées, par le Conseil d'État, compatibles à la Constitution, n'est pas considérée comme un moyen d'exécution à proprement parler. Toutefois on ne pourrait nier qu'il s'agit d'un moyen de contrainte indirecte, utilisée contre le débiteur.

La menace de sanctions pénales est un moyen utilisé fréquemment dans le but de contraindre l'administré à obéir à l'acte administratif, qui entraîne des charges ou des obligations positives ou négatives (interdictions). Le code pénal, ainsi que de nombreux lois administratives, établissent des sanctions pour des infractions fixées par elles-mêmes. Ces sanctions concernent souvent des manquements à des actes administratifs.

On pourrait citer beaucoup de domaines, dans lesquels ces manquements sont frappés de sanctions pénales, comme, par ex., celui de la circulation routière, de la construction, du contrôle du marché, etc.

Das ces mêmes domaines et dans d'autres, la loi a établi, quelquefois parallèlement, un système de sanctions administratives. Ce système est souvent plus efficace que celui des sanctions pénales, dans son but de contraindre les administrés à obéir aux actes administratifs.

C'est ainsi que des amendes administratives, mais, ce qui plus est, des retraits de permis, comme, par ex., du permis de conduire ou de l'exercice d'un métier ou du fonctionnement d'une installation industrielle, constituent des sanctions administratives propres à faire plier l'opposition des administrés à l'exécution des actes qui les concernent. Car, celui qui ne se conforme pas aux conditions fixées dans l'acte administratif que constitue le permis de fonctionnement d'une installation industrielle, qui lui a été attribué, a plus peur du retrait (provisoire ou définitif) du permis que de la sanction pénale.

Il faut ajouter que toutes ces sanctions administratives sont imposées par des actes soumis au régime général des actes administratifs. Étant donné que les dits actes ont un caractère défavorable pour les personnes concer-

nées, celles-ci doivent être préalablement entendus, et avoir exercé ainsi leurs droits de la défense, garantis par la Constitution.

Les sanctions disciplinaires constituent une catégorie particulière de sanctions administratives, car elles concernent le personnel des services publics ou les membres d'une profession dans leurs relations avec le service ou la corporation professionnelle. Elles peuvent également, dans certains cas, servir de moyen de contrainte à l'exécution d'un acte administratif (par ex., sanctions disciplinaires, dont serait frappé le fonctionnaire qui s'opposerait à l'exécution d'une décision ordonnant son déplacement).

## **5. L'exécution irrégulière ou illégale**

D'après la loi relative à la perception des recettes publiques, toute mesure d'exécution prise en violation des dispositions de la loi, peut être déclarée nulle par le tribunal compétent, si elle a causé un préjudice à la personne concernée. Cela vaut pour toute mesure prise à rencontre du débiteur, suivant la procédure d'exécution administrative, qui comprend, comme il a été dit, la saisie de ses biens ou sa détention. Celui-ci peut demander l'annulation si la mesure irrégulière ou illégale lui a causé un préjudice à caractère financier ou l'a privé d'un moyen dont il disposerait dans le cadre de la procédure d'exécution, comme par exemple dans le cas où une notification irrégulière l'a empêché d'agir dans le délai prévu par la loi.

On doit parler d'inexistence au lieu de nullité dans les cas où la mesure est prise par un organe tout à fait étranger à la procédure d'exécution administrative ou par une personne n'ayant pas qualité d'organe administratif. C'est le cas, par exemple, où l'ordre de saisie n'est pas donné par le directeur de la Caisse publique, mais par un fonctionnaire de l'éducation publique ou par un inspecteur de police ou par l'administrateur d'une banque.

Il n'est pas nécessaire de réclamer l'annulation d'un acte ou mesure frappés d'inexistence, car on pourrait invoquer leur inexistence si on voulait attaquer un acte ou mesure quelconque basé sur eux.

Si l'acte administratif, qui constitue le titre susceptible d'exécution, est atteint d'inexistence juridique (par ex., si cet acte est émis par un organe non administratif) ou si un tel acte manque, l'exécution est illégale et la procédure y respective peut être annulée à ce motif par le tribunal compétent, à la demande du débiteur.

Celui-ci peut également invoquer l'illégalité de l'acte administratif pour obtenir l'annulation de la procédure d'exécution. Cela est pourtant

exclu dans les cas où contre cet acte est prévu un recours de pleine juridiction devant une juridiction quelconque, celle-ci étant exclusivement compétente pour apprécier la légalité de l'acte.

Les dispositions des articles 105 et 106 de la loi introductive au code civil, par lesquelles est consacrée la responsabilité civile de l'Administration, des collectivités locales et des personnes morales de droit public à l'égard des personnes qui ont subi des préjudices par des actes ou omissions illégaux de leurs organes ou fonctionnaires, sont appliquées dans le cas où l'exécution irrégulière ou illégale d'un acte administratif a causé des dommages.

D'après le code des fonctionnaires publics, l'Administration peut, sous certaines conditions, réclamer par le fonctionnaire, auteur de l'acte illégal qui a entraîné sa responsabilité civile, les sommes versées pour dommages et intérêts à une tierce personne. Mais cette personne ne peut pas soulever une action pour dommages et intérêts contre le dit fonctionnaire.

D'autre part, selon l'article 259 du code pénal, le fonctionnaire ou agent qui manque à son devoir dans le but d'obtenir un profit illégal ou de causer préjudice à l'État ou à un tiers, est passible d'une peine d'emprisonnement. Il est évident que cet article, qui consacre la responsabilité pénale des fonctionnaires publics dans l'exercice de leurs fonctions, peut être appliqué dans les cas où le fonctionnaire chargé de l'exécution d'un acte administratif, exerce ses fonctions d'une façon irrégulière ou illégale, dans les buts y mentionnés.

Ce même fonctionnaire est passible d'une peine disciplinaire en application du code des fonctionnaires publics.

L'exécution irrégulière ou illégale de l'acte administratif entraîne la responsabilité pénale et disciplinaire des fonctionnaires si les conditions des dispositions de la loi ci-mentionnées sont remplies, indépendamment du procédé suivi pour sa réalisation.

D'ailleurs, là où il n'existe pas de procédure spéciale régissant l'exécution de l'acte administratif, la responsabilité pénale et disciplinaire des fonctionnaires est le moyen le plus efficace pour lutter contre d'éventuels abus de l'administration, qui sont plus nombreux dans les cas de l'exécution forcée ou de l'exécution à la place de l'administré.

Dans ces deux cas, les effets de l'exécution illégale ne peuvent pas être écartés par l'annulation de tels actes ou mesures, car il s'agit d'actes purement matériels.

Donc, si la réparation in naturam des dommages causés est impossible (par ex., démolition de l'édifice concerné), l'intéressé doit se contenter d'une réparation pécuniaire.

## **II. L'INTERVENTION DES TRIBUNAUX DANS L'EXECUTION DE L'ACTE**

### **6. Tribunaux compétents pour intervenir dans l'exécution**

La loi relative à la perception des recettes publiques rendait les tribunaux de l'ordre judiciaire (civil) compétents à connaître de tous les différends relatifs à l'exécution des actes administratifs, par lesquels sont imposées aux administrés des obligations à caractère financier.

Mais après la réforme législative de 1983, rendue obligatoire par la Constitution de 1975, tous les procès dans lesquels l'administration est en cause (contentieux administratif) sont jugés par les tribunaux administratifs. C'est ainsi que la Loi n° 1406 de 1983, cite expressément le cas des procès concernant l'application de la loi sur la perception des recettes publiques parmi les affaires contentieuses à caractère administratif, qui relevaient de la compétence du juge civil et qui désormais seraient portées devant les tribunaux administratifs de première et de seconde instance.

Une autre grande catégorie de différends, ceux qui résultent de l'obligation de l'administration de verser des dommages et intérêts en réparation des préjudices causés par l'exécution illégale d'un acte administratif, relève également aujourd'hui, de la compétence des tribunaux administratifs, car, d'après la loi ci-mentionnée, les procès relatifs à la responsabilité civile de l'Administration, consacrée par les articles 105 et 106 de la loi introductive au code civil, sont désormais jugés par les tribunaux de l'ordre administratif.

Ces mêmes tribunaux sont compétents à statuer dans tous les autres cas où la légalité de l'exécution d'un acte administratif est en cause, soit en application de dispositions spéciales des lois régissant la matière soit en application de la clause générale, qui rend le juge administratif exclusivement compétent en matière contentieuse administrative.

Le rôle joué par le Conseil d'État dans ce système est celui du juge de cassation. C'est devant lui qu'elles peuvent être portées, après pourvoi en cassation formé par l'une des parties, les affaires jugées par les tribunaux administratifs. Ce rôle incombait avant la réforme, dont on a parlé, à «Arios Pagos», la cour suprême en matière civile et pénale.

Il faut rappeler ici que le contentieux de l'annulation, dont le Conseil d'État est le juge de droit commun, concerne exclusivement les actes administratifs exécutoires. Donc, le Conseil d'État a toujours opposé une fin de non recevoir à tout recours en annulation contre des actes ou mesures d'exécution.

## **7. But de l'intervention judiciaire**

L'intervention du juge dans le domaine de l'exécution de l'acte administratif vise, en premier lieu, à la protection des droits et intérêts légitimes des particuliers. Le procès concernant l'exécution de l'acte ne peut pas avoir le même caractère objectif reconnu au procès intenté contre cet acte par la voie du recours en annulation.

## **8. Moyens juridictionnels dont disposent les particuliers contre l'exécution irrégulière ou illégale**

### *Les recours contentieux et actions juridictionnelles*

La loi relative à la perception des recettes publiques, dont on a parlé à maintes reprises, établit dans son domaine (prétentions de l'administration à caractère financier) une procédure bien organisée, dans le cadre de laquelle sont prévues des voies de recours, contre l'exécution irrégulière ou illégale de l'acte administratif. Il s'agit d'oppositions, tierce-oppositions ou recours portés aujourd'hui, comme il a été dit, devant les tribunaux administratifs. Ils peuvent être formés soit avant le début de l'exécution (par ex., contre l'avis écrit, par lequel le particulier est mis au courant de l'intention de l'Administration de mettre en marche la procédure d'exécution ou contre l'ordre de saisie des biens ou de détention) soit pendant l'exécution (par ex., contre les actes de la procédure de la vente d'un immeuble aux enchères). Ils visent les différents actes de la procédure d'exécution administrative et tendent à l'annulation soit d'un acte soit de toute la procédure.

Ces mêmes voies de recours peuvent être utilisées, en principe, contre l'acte administratif par lequel est établie l'obligation pécuniaire du particulier, à savoir contre l'acte constituant le titre susceptible d'exécution, comme, par ex., l'acte qui impose une amende à caractère administratif au responsable d'une entreprise touristique qui a causé, par ses installations, une pollution à l'eau de la mer ou au propriétaire qui a construit un édifice sans obtenir le permis à construire prévu par la loi.

Il y a cependant des cas dans lesquels la loi prévoit un recours spécial contre certaines catégories d'actes exécutoires, tels les actes émis par le service des impôts ou de la douane, par lesquels sont imposés des taxes ou impôts. Dans ce cas, le contribuable doit former le recours spécial devant le tribunal administratif compétent, s'il a l'intention de contester la régularité et la légalité du titre exécutoire, étant donné qu'une telle contestation ne pourrait pas être formulée, pour la première fois, par les recours formés contre les actes d'exécution.

Dans tous les autres cas, celui qui s'attaque à un acte d'exécution peut invoquer l'irrégularité ou l'illégalité du titre exécutoire, même s'il n'a pas formé un recours direct contre ce titre.

Donc, celui qui est atteint dans ses droits ou intérêts légaux par un titre exécutoire, a le choix de s'attaquer directement à ce titre ou de s'opposer à son exécution, en invoquant l'illégalité ou l'irrégularité du titre. Il n'a pas ce choix, comme il a été dit, dans les cas où un autre texte a prévu un recours contentieux spécial contre ce titre.

Toutefois il n'est nécessaire dans aucun cas de former un recours direct contre un titre atteint d'inexistence juridique (par ex., émis par une autorité non administrative ou tout à fait étrangère à l'autorité compétente).

D'autre part, il n'est pas question de s'attaquer à un titre matériellement inexistant. Dans les deux cas, la personne concernée doit s'opposer, par les voies de recours prévues, aux actes d'exécution, en invoquant l'inexistence juridique ou matérielle du titre.

Enfin, on doit signaler que les voies de recours prévues par la loi sur la perception des recettes publiques contre les titres exécutoires constituent des voies parallèles au recours en annulation pour excès de pouvoir, qui rendent ce dernier irrecevable, s'il est formé contre de tels titres devant le Conseil d'État.

Cela dit, on doit ajouter que le droit hellénique ne connaît d'autre système de réglementation de l'exécution de l'acte administratif que celui prévu par la loi sur la perception des recettes publiques.

Cela veut dire que dans les autres cas, la personne concernée ne dispose pas, en principe, de recours tendant à empêcher l'exécution ou à faire annuler des actes d'exécution irrégulière. À défaut de procédure comprenant de tels actes, l'Administration utilise les différents moyens de contrainte, dont on a parlé (menace de sanctions pénales, recours à des sanctions administratives) ou elle procède à l'exécution matérielle, après avoir adressé un avertissement écrit à l'intéressé. Donc, celui-ci — s'il ne s'agit pas de sanctions administratives, qui, en tant qu'actes administratifs, peuvent être

attaquées par les voies de recours prévues — doit subir l'exécution illégale ou irrégulière et ne réagir qu'après son accomplissement, soit en déposant une plainte devant le juge pénal contre le fonctionnaire ou agent, auteur de l'exécution illégale, dans le cas où cette opération constitue une infraction à la loi pénale, soit en intentant une action en dommages et intérêts contre l'administration, si l'acte illégale ou son exécution illégale lui ont causé des préjudices.

Les tribunaux administratifs sont compétents, après la réforme législative dont on a parlé plus haut, pour statuer en matière de responsabilité civile de l'administration; donc, c'est devant eux que l'on doit porter toute action en dommages et intérêts causés soit par l'illégalité de l'acte administratif soit par l'illégalité de son exécution.

Ces mêmes tribunaux sont compétents à exercer un contrôle incident de la légalité de l'acte administratif, dans le cas où celle-ci ne fut pas l'objet d'un recours en annulation, car dans le cas contraire ils seraient liés par l'autorité de la chose jugée.

Il faut signaler que, selon le système qui régit la responsabilité civile de l'administration, celle-ci a un caractère objectif; il n'est pas, donc, nécessaire d'être fondée sur une faute du fonctionnaire.

Le Conseil d'État est aujourd'hui juge de cassation en cette matière.

## 9. Le sursis à exécution

### 9.1. *Possibilité de faire une demande de sursis autonome*

La demande de sursis à exécution en droit hellénique est en principe liée à l'existence d'un procès contre l'acte administratif exécutoire. Le juge administratif ne peut pas être saisi d'une telle demande qu'après la déposition du recours contre cet acte.

Toutefois l'Administration elle-même, à savoir l'autorité qui a émis l'acte administratif, peut accorder un sursis sous certaines conditions, indépendamment de la déposition d'un recours.

Selon la loi relative au Conseil d'État (Loi n.° 170/1973), après la déposition du recours en annulation, le ministre compétent peut, soit d'office soit à la demande de l'intéressé, sursoir à l'exécution de l'acte attaqué.

Le sursis peut également être accordé à la demande du requérant, par une Commission de trois membres du Conseil d'État. C'est une Commission *ad hoc*, constitué par le Président ou le Président de la Section compétente, pour décider sur une ou plusieurs affaires. Ses décisions ne sont pas

prononcées en public et ne sont pas précédées d'un débat public déroulé à l'auditoire de la Cour. Elles n'ont pas, donc, l'autorité de la chose jugée.

Une procédure pareille est suivie par les tribunaux administratifs compétents, lorsqu'il s'agit d'examiner une demande de sursis dans le cadre d'un recours en annulation ou de pleine juridiction introduit devant eux.

Cela ne vaut pas pour les affaires fiscales, car là, selon la loi, l'introduction du recours a pour effet le sursis à l'exécution de l'acte attaqué.

### 9.2. *Demande de sursis à exécution d'acte déjà exécuté*

Le sursis à exécution n'est pas accordé si l'acte administratif a été exécuté avant que la demande soit examinée. Toutefois, dans les cas où l'exécution de l'acte a un caractère permanent, comme, par ex., lorsqu'il s'agit d'une défense d'exercer une certaine activité professionnelle ou autre, l'acte prohibitif n'est pas considéré comme exécuté et le sursis peut être octroyé indépendamment du temps de l'examen de la demande.

### 9.3. *Caractère suspensif ou non suspensif de la requête du sursis*

La déposition de la demande de sursis n'a pas un caractère suspensif. Toutefois l'Administration, en principe, s'abstient de procéder à l'exécution de l'acte administratif dès qu'elle est informée qu'une requête de sursis a été déposée.

### 9.4. *Sursis prononcé d'office*

Les tribunaux administratifs, ainsi que le Conseil d'État, n'ont pas le pouvoir de prononcer d'office le sursis à l'exécution de l'acte attaqué.

Cependant, pour assurer une meilleure protection du requérant, ils lui accordent souvent, à sa demande, un sursis à caractère provisoire dès la déposition de la requête, sous réserve de prendre une décision définitive après la connaissance de toutes les pièces du dossier.

### 9.5. *Portée et effets du jugement du sursis*

Le sursis est accordé s'il paraît probable que l'exécution de l'acte visé par le recours en annulation ou de pleine juridiction va causer au requérant des préjudices irréparables ou dont la réparation s'avère très difficile (par ex., démolition d'un édifice, fermeture d'une usine, défense d'exercer un métier, etc.). Les préjudices peuvent être matériels ou à caractère moral (par

ex., défense à un fonctionnaire d'exercer ses fonctions). Si le préjudice a un caractère purement pécuniaire, ceci n'est pas, en principe, considéré irréparable et donc l'accord du sursis n'est pas justifié.

Toutefois l'accord de sursis est refusé dans les cas où l'exécution immédiate de l'acte administratif est dictée par l'intérêt public.

D'autre part, il est reconnu que l'accord du sursis a comme but d'empêcher la création d'une nouvelle situation qui empêcherait ou rendrait difficile le rétablissement de la situation préexistante, après une éventuelle annulation de l'acte administratif attaqué. Cet accord est, donc, refusé dans le cas où l'acte a un caractère négatif (par ex., refus d'octroi d'un permis de construire) et de ce fait n'est pas propre à changer la situation existante.

L'Administration, aussitôt qu'elle prend connaissance de la décision accordant le sursis, doit s'abstenir de tout acte d'exécution de l'acte administratif attaqué.

Elle n'a pas cette obligation si l'acte a été déjà exécuté. Elle n'a pas évidemment dans ce cas l'obligation de rétablir la situation changée ou abolie par l'exécution.

Il faut, cependant, rappeler que les actes dont l'exécution a un caractère permanent (par ex., défense de fonctionnement d'une installation industrielle) ne sont pas considérés exécutés, comme on a déjà dit, du seul fait qu'ils ont été appliqués dans un certain moment.

#### 9.6. *Recours contre le jugement du sursis*

Il a été déjà dit que la décision accordant le sursis n'a pas l'autorité de la chose jugée. Par conséquent, le requérant n'est pas empêché, après le rejet de sa demande de sursis, de déposer une nouvelle demande, en invoquant des éléments qui n'étaient pas connus lors de l'examen de sa première demande ou bien un changement de la situation.

D'autre part, l'Administration peut invoquer des éléments nouveaux ou une situation nouvelle pour réclamer le retrait de la décision par laquelle le sursis a été accordé.

### **10. Effet suspensif ou non suspensif de l'introduction du recours contre l'acte exécutoire**

En principe, ainsi qu'il a été dit, l'introduction du recours en annulation ou de pleine juridiction n'a pas d'effet suspensif. L'exécution de l'acte attaqué ne peut pas être reportée ou évitée sans la déposition d'une demande par le requérant.

Toutefois, par exception à cette règle générale, l'introduction du recours de pleine juridiction devant le tribunal administratif de première instance a un effet suspensif dans le cas du contentieux fiscal.

Cela vaut également pour les actes de licenciement des fonctionnaires publics. L'introduction d'un recours de pleine juridiction contre un tel acte devant le Conseil d'État, prévu par la Constitution, a ainsi un effet suspensif.

## **11. Effets de l'annulation, par le tribunal, de l'acte attaqué, lorsque celui-ci a déjà été exécuté**

### *11.1 Comment l'administration exécute, dans ce cas-là, le jugement*

D'après l'article 95 § 5 de la Constitution, l'Administration est obligée de se conformer aux arrêts du Conseil d'État qui prononcent l'annulation d'actes administratifs. D'autre part, l'article 50 de la loi relative au Conseil d'État ajoute que l'Administration doit agir conformément à l'arrêt d'annulation, en prenant les mesures nécessaires positives ou en s'abstenant de toute action contraire à la chose jugée.

Il est évident que dans le cas où l'acte annulé n'a pas été exécuté (par ex., lorsqu'un sursis à exécution a été accordé au requérant), il n'est pas question pour l'Administration de se conformer par une mesure quelconque à caractère positif, car l'annulation prononcée par l'arrêt, ayant un caractère rétroactif, met un point final à l'affaire, aussi bien sur le plan contentieux que sur le plan administratif.

Par contre, si l'acte annulé a été déjà exécuté, l'Administration est tenue d'exécuter l'arrêt, en tirant de l'annulation prononcée et du caractère rétroactif de celle-ci toutes les conséquences nécessaires. Elle doit notamment procéder d'office et dans un délai raisonnable, au rétablissement de la situation juridique et matérielle affectée par l'application de l'acte annulé.

Cela veut dire qu'elle doit prendre l'initiative du retrait d'actes auxquels l'acte annulé a servi de fondement juridique. Elle doit aussi procéder à l'émission d'actes administratifs, d'actes d'exécution, voire d'actes matériels, tendant à la disparition des effets produits par l'exécution de cet acte. Ainsi, dans le cas, par ex., où un permis de construire a été annulé, l'autorité compétente doit prendre les mesures nécessaires à la démolition de l'édifice construit selon le permis annulé.

Cela ne signifie pas que tout acte ayant une relation quelconque avec l'acte annulé devrait disparaître. L'annulation, par ex., de la nomination

illégal d'un fonctionnaire à un certain poste n'oblige pas l'administration de procéder au retrait des actes administratifs émis par celui-ci. Ces actes restent en vigueur par application du principe bien connu du droit romain, consacré par la loi «Barbarius Philippus».

D'autre part, si l'objet de l'annulation a été une omission de l'administration, celle-ci remplit le devoir de se conformer à l'arrêt, en entreprenant l'acte omis.

## 11.2. *Inexécution légitime*

Il existe des cas, dans lesquels l'administration n'a pas la possibilité d'exécuter l'acte annulé par le Conseil d'Etat ou le tribunal administratif compétent. Dans ces cas l'inexécution du jugement est considéré légitime.

On doit distinguer l'impossibilité d'exécution en impossibilité de droit et impossibilité de fait.

L'exécution du jugement devient impossible par l'intervention du législateur. En effet, les lois avec force rétroactive, comme celles qui contiennent une disposition expresse de rétroactivité, aussi bien que celles qui font une interprétation officielle d'une loi antérieure, peuvent empêcher l'exécution d'un jugement, si elles interviennent après celui-ci et contiennent des dispositions qui rendent légal le contenu de l'acte annulé.

Dans ce cas l'autorité administrative compétente a la possibilité ou, certaines fois, l'obligation d'édicter un nouvel acte avec force rétroactive, ayant le même contenu que l'acte annulé.

Tout cela vaut également pour le cas dans lequel la loi fait sien le contenu d'une acte réglementaire annulé.

Toutefois l'administration est tenue d'exécuter le jugement dans les cas où la nouvelle loi est privée de force rétroactive. Dans ces cas elle doit reconstituer la situation telle qu'elle serait si l'acte illégal annulé n'avait pas existé, en limitant les effets de son action au passé.

Il est évident que dans tous ces cas la personne concernée par l'acte annulé n'a aucun droit à indemnisation, si l'inexécution de l'arrêt qui a prononcé l'annulation lui a causé des préjudices, car la responsabilité de l'administration présuppose, un acte ou une omission illégaux. Il peut néanmoins prétendre à une indemnisation si l'exécution de l'acte annulé lui a causé des dommages.

Il y a, d'autre part, impossibilité d'exécution du jugement par lequel l'acte attaqué est annulé, lorsque le changement de la situation provoqué par l'exécution de cet acte est irrévocable, comme dans les cas où l'édifice a été démoli ou le fait dont l'accomplissement a été empêché ne peut plus avoir

lieu (par ex., interdiction illégale d'une réunion qui devait avoir lieu à un jour fixe, déjà passé).

Là encore, le rétablissement de la situation renversée par l'acte annulé n'est pas possible. Mais si la réparation *in naturam*, est exclue, elle n'est pas exclue l'indemnisation de l'intéressé.

Donc, celui-ci a droit à une indemnisation à caractère pécuniaire, à la condition que l'exécution de l'acte annulé lui ait causé des dommages (par ex., lorsque sa maison a été démolie).

Étant donné que la Constitution par son article 95 § 5, déjà mentionné, rend expressément obligatoire l'exécution des arrêts du Conseil d'État qui prononcent l'annulation d'actes administratifs, il serait difficile de soutenir qu'il y a des cas dans lesquels l'inexécution d'un tel arrêt serait autorisée à des motifs concernant l'intérêt général ou le bon fonctionnement des services publics.

D'ailleurs, s'il est vrai que la théorie de «l'illégalité légitime», inspirée par la jurisprudence du Conseil d'État français, a trouvé écho dans certains arrêts du Conseil d'État des années'30, l'application de cette théorie a des effets au jugement (des actes non conformes à la loi sont considérés légaux en vue de l'intérêt général et, donc, le C. E. refuse de les annuler) et non pas à son exécution.

### 11.3. *Inexécution illégitime*

L'administration est tenue, par des dispositions expresses de la Constitution et de la loi, mentionnées plus haut, d'exécuter les arrêts du Conseil d'État qui prononcent l'annulation.

L'article 50 de la loi sur le Conseil d'État, dont on a parlé, consacre expressément la responsabilité pénale et civile des organes administratifs qui n'agiraient pas conformément à ses dispositions, concernant leur devoir d'exécuter les arrêts prononçant l'annulation.

A cette fin la Loi n.° 1470/1984 a chargé une Commission, constituée par des membres du Conseil d'État, de veiller à ce que l'administration se conforme aux arrêts de la Cour. Cette Commission peut intervenir d'office ou après demande de l'intéressé, chaque fois que l'Administration manque à son devoir d'exécuter un arrêt. Si elle conclut, après avoir examiné l'affaire, qu'il est question de retard ou de refus injustifiés, elle met au courant, par un rapport écrit, le Président du Conseil des Ministres et le Ministre de la Justice.

La durée de l'application de cette nouvelle disposition étant courte, on ne peut pas conclure sur son efficacité.

Le Conseil d'État, ainsi que les tribunaux administratifs, n'ont pas une autre possibilité d'intervenir pour assurer l'exécution de leurs arrêts. Ils ne peuvent pas notamment être portés devant eux des recours en annulation contre l'ommission de l'administration d'exécuter un arrêt ou d'émettre un tel ou tel acte en exécution de cet arrêt. Un tel recours serait vraiment irrecevable.

Il ne serait, toutefois, irrecevable un recours en annulation visant un acte qui violerait le devoir de l'Administration de se conformer au jugement.

L'inexécution illégitime d'un jugement, comme on a déjà dit, entraîne des sanctions pénales contre l'organe responsable qui manque à son devoir.

Aux mêmes conditions, le fonctionnaire concerné a une responsabilité disciplinaire.

D'autre part, le même article 50 de la loi sur le Conseil d'État établit expressément la responsabilité civile de l'administration, ainsi que de l'organe compétent.

Ce système de sanctions pourtant n'arrive pas à être efficace. Cela est dû, en premier lieu, au fait que dans la plupart des cas le responsable de l'inexécution d'un arrêt n'est pas un fonctionnaire mais un ministre. Et il ne serait pas toujours facile, ni peut-être opportun, de mettre en marche la procédure de la poursuite d'un ministre pour manquement à son devoir.

### **III. L'INTERVENTION DES TRIBUNAUX DANS CERTAINS DOMAINES, PARTICULIEREMENT EN CE QUI CONCERNE LA PROTECTION JURIDICTIONNELLE DE L'ENVIRONNEMENT ET DES REFUGIES POLITIQUES**

#### **12. Protection de l'environnement**

Selon l'article 24 de la Constitution, «la protection de l'environnement naturel et culturel constitue une obligation de l'État. L'État est tenu de prendre des mesures spéciales, préventives ou répressives, dans le but de sa conservation». Le même article contient des dispositions plus précises relatives à la protection de l'environnement naturel (forêts) et culturel (monuments et sites historiques), ainsi qu'à l'aménagement du territoire et l'urbanisme.

Il existe dans ce domaine une réglementation abondante constituée par

des conventions internationales, ratifiées par la Grèce, des lois et des règlements, qui, après la mise en vigueur de la Constitution (1975), s'est beaucoup élargie et enrichie. En application de cette législation sont émis d'actes réglementaires (décrets, arrêtés ministériels, etc.), ainsi qu'une multitude d'actes administratifs individuels, ayant la forme de permis ou d'interdictions, de décisions de fermeture de différentes installations gênantes, de mesures ou de peines administratives.

Ces actes donnent lieu à un contentieux très riche, qui relève, en principe, de la compétence du Conseil d'État, juge de droit commun du recours en annulation pour excès de pouvoir.

La jurisprudence de cette cour a bien évolué pendant les dernières années, dans le but de rendre plus efficace la protection de l'environnement sous tous ses aspects. Elle a ainsi, à plusieurs reprises, interprété l'article 24 de la Constitution d'une façon très étroite, pour assurer cette protection.

On doit mentionner le principe que le Conseil d'État a dégagé de l'interprétation des articles 24 et 117 de la Constitution, selon lequel les forêts et espaces boisés, qui appartiennent à des particuliers, ne peuvent jamais changer de destination.

On doit également rappeler un arrêt récent, par lequel a été jugée contraire à l'article 24 une loi qui avait entrepris de légitimer les bâtiments construits en dérogation aux dispositions du règlement général relatif à la construction.

Enfin, par un arrêt de cette année, ont été jugées incompatibles à l'article 24 de la Constitution des dispositions du nouveau règlement général relatif à la construction, par lesquelles a augmenté l'espace qu'une construction est permis d'occuper dans un terrain. D'après cet arrêt, le législateur est tenu d'améliorer l'environnement et les conditions de vie dans celui-ci et ne pas les détériorer.

En ce qui concerne l'exécution de ces actes, on doit constater que pour une partie d'entre eux, tels ceux par lesquels sont imposées des sanctions administratives à caractère financier (amendes), est appliquée la procédure d'exécution administrative, prévue par la loi relative à la perception des recettes publiques. Contre ces actes, aussi bien que contre les actes d'exécution respectifs, les intéressés peuvent utiliser, comme il a été dit, les voies de recours prévues par cette même loi, qui relèvent de la compétence des tribunaux administratifs.

D'autre part, le contentieux auquel donnent lieu les mesures à caractère non financier, telles la fermeture d'installations gênantes ou polluantes, le retrait de permis, l'ordre de démolition d'édifices menaçant ruine ou cons-

truits en violation des dispositions du règlement général relatif à la construction, etc., est celui de l'annulation qui relève de la compétence du Conseil d'État.

L'exécution de tous ces actes, comme il ressort de ce qui a été dit aux chapitres précédents, si elle a causé des dommages, entraîne la responsabilité civile de l'administration, donnant ainsi lieu à un procès introduit par la déposition d'une action en dommages et intérêts auprès des tribunaux administratifs.

Enfin, il existe une jurisprudence abondante et intéressante en matière de sursis à exécution. Là encore le Conseil d'État a taché de rendre efficace la protection de l'environnement. C'est ainsi qu'ils ont été toujours considérés difficilement réparables les préjudices qu'aurait causé l'exécution d'un acte d'expropriation pour utilité publique, aux arbres ou plantations situés dans le terrain exproprié. Donc, le sursis est, dans ces cas, octroyé.

Par contre, les demandes de sursis à l'exécution d'actes ordonnant la fermeture d'installations ou établissements dangereux ou insalubres et nuisible à l'environnement, sont en principe rejetés, au motif que leur octroi serait contraire à l'intérêt public.

Cependant la commission a toujours hésité à accorder le sursis à l'exécution des permis de construire, en invoquant la possibilité de démolition du bâtiment illégalement construit, après l'éventuelle annulation du permis, tandis que l'environnement serait mieux protégé si cette construction n'avait pas eu lieu. Il est vrai que dans ces cas on doit tenir compte de l'ampleur des préjudices qu'aurait subi le propriétaire ou l'entreprise des travaux de construction, si ces travaux étaient interrompus pour un long temps.

### **13. Protection des réfugiés politiques**

Dans ce domaine sont appliqués en Grèce la Convention de Genève du 28.7.1951, relative au statut des réfugiés, qui a été ratifiée par la Loi n.° 3989/1959, ainsi que le protocole de New-York du 31.1.1967, ratifié par la Loi n.° 389/1968.

La reconnaissance de la qualité de réfugié est faite, à la demande de l'intéressé, par le ministre de l'Ordre Public. Celui qui veut contester la légalité d'un acte rejetant sa demande, doit introduire un recours en annulation devant le Conseil d'État. Il peut utiliser la même voie de recours pour s'attaquer à des mesures, telle l'expulsion. Le sursis peut aussi être demandé et accordé.

Il paraît toutefois que les cas qui ont donné lieu à un contentieux dans ce domaine sont très rares.

Le Conseil d'État, par un arrêt prononcé en 1985, a annulé un acte du ministre, par lequel a été rejetée la demande de reconnaissance de la qualité de réfugié à une personne de nationalité turque et d'origine kurde. Par cet arrêt a été jugé que la qualité de réfugié doit être reconnue même aux personnes qui entrent au sol national par un autre pays, différent du pays dont elles portent la nationalité. Le même arrêt a exigé une motivation plus précise.

En ce qui concerne l'expulsion, elle serait valable la jurisprudence relative à l'expulsion des étrangers. Selon cette jurisprudence, la prise de cette mesure doit être motivée et ne devrait pas avoir lieu sans l'audition préalable de l'intéressé. Il existe toutefois des cas, dans lesquels la Cour a jugé que l'expulsion était propre à influencer les relations internationales du pays. Dans ces cas l'acte d'expulsion est considéré comme un acte de gouvernement et le recours est irrecevable.

#### **IV. CONCLUSIONS ET REMARQUES GENERALES**

La loi relative à la perception des recettes publiques a établi, comme on l'a vu, un système cohérent, qui assure à l'individu une protection, on pourrait dire satisfaisante, dans le domaine de l'exécution à son égard des actes exécutoires lui imposant des obligations à caractère financier.

Par ailleurs, le transfert du contentieux de l'exécution administrative aux tribunaux de l'ordre administratif, réalisé par la réforme législative, dont on a parlé, constitue une évolution souhaitée par une grande partie de la doctrine — que la Constitution avait fait sienne — qui vise à l'amélioration de la protection du citoyen.

Mais dans tous les autres domaines — à l'exception de certains cas sans grande importance — l'exécution des actes administratifs et notamment des actes par lesquels sont imposées des obligations de toute sorte, n'est pas organisée d'une manière systématique.

C'est ainsi que dans plusieurs cas le citoyen ne peut réagir contre une exécution illégale de l'acte administratif qu'après son accomplissement, en introduisant une action en dommages et intérêts, qui ne peut pas toujours rétablir la situation renversée par l'exécution.

Toutefois, l'introduction dans ces dernières années, dans beaucoup de domaines, d'un ensemble de mesures ou peines administratives, pouvant

être utilisées contre les particuliers qui s'opposent à l'exécution de l'acte administratif, contribue à l'amélioration de la situation. Car ce procédé, qui constitue une arme très efficace pour l'administration, assure, en même temps, une meilleure protection au citoyens, étant donné que celui-ci dispose, dans ce cas, du recours en annulation pour excès de pouvoir contre l'acte par lequel la peine est imposée ou des voies de recours prévues par la loi sur la perception des recettes publiques, s'il s'agit d'une peine à caractère financier.

Mais cela n'arrive pas à rendre superflue l'introduction d'un système cohérent de réglementation de l'exécution de l'acte administratif, qui, à notre avis, serait par trop souhaitable.