

COLLOQUE DES CONSEILS D'ETAT
ET DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES SUPREMES
DES ETATS MEMBRES DES COMMUNAUTES EUROPEENNES
(Madrid, 5-8 juin 1990)

Les Cours administratives suprêmes
et la régulation du nombre et de la durée des procès

RAPPORT HELLENIQUE
par
K.M.CHALAZONITIS, Vice-Président du Conseil d'Etat

INTRODUCTION

Le Conseil d'Etat est, d'après la constitution en vigueur (Constitution de 1975, révisée en partie en 1986), la cour administrative suprême en Grèce. Ses membres, ainsi que les maîtres des requêtes et les auditeurs, sont des magistrats ; ils sont donc, selon d'art 88 de la Constitution, inamovibles et ne peuvent être révoqués avant d'atteindre la limite d'âge(1) que par décision judiciaire.

Le Conseil d'Etat a été constitué en 1929 (2), comme prévu par la constitution de 1927 (3). Son organisation a été calquée sur celle du Conseil d'Etat français, dont la Jurisprudence inspirait la sienne pendant la première période de sa vie, à savoir la décennie avant la deuxième grande guerre. Il y avait toutefois, dès le début, certaines particularités, qui, avec le temps et l'influence du contexte politico-Juridique, l'ont amené à s'émanciper, sans pour autant rompre tout lien avec son modèle. Il est pourtant vrai que le rôle du Conseil d'Etat hellénique est plutôt celui d'une juridiction suprême que celui d'un grand corps de l'Etat. Il constitue, en effet, avec "Arios Pagos"-la cour suprême en matière de droit civil et pénal - l'un des piliers du pouvoir judiciaire (4) .

Les compétences du Conseil d'Etat sont définies dans le texte même de la Constitution. Ainsi, d'après l'art 95, il est compétent à statuer: 1° sur les recours en annulation des actes administratifs pour violation de la loi ou excès de pouvoir, 2° sur les pourvois en cassation des arrêts des tribunaux administratifs aux mêmes motifs, 3° sur les recours administratifs de pleine juridiction dans les cas prévus par la Constitution ou les lois. Par cette dernière disposition référence est faite à l'art 103 par.4 de la Constitution, qui garantit l' inamovibilité des fonctionnaires de l'Etat et des personnes morales de droit public et qui leur accorde le droit de recours contre les décisions des conseils prévus par ce même article, par lesquelles ils seraient licenciés ou déchus de leur grade ou déplacés, ainsi qu'à certaines lois qui ont étendu ce droit à d'autres cas de peines disciplinaires, dont seraient frappés ces fonctionnaires.

- (1) La limite d'âge est fixée par l'art 88 par.5 à 65 ans pour les maîtres des requêtes et auditeurs et à 67 ans pour les magistrats des grades supérieurs.
- (2) Sous le régime de la monarchie absolue du roi Othon(1832-1844) il a été constitué un organe du même nom, dont les compétences étaient principalement consultatives.
- (3) La constitution d'un Conseil d'Etat-cour administrative suprême a été également visée par la révision constitutionnelle de 1911, mais l'instabilité politique qui fût l'héritage de la première grande guerre, n'a permis au Conseil d'Etat prévu par une loi de 1914 de se mettre en oeuvre.
- (4) On peut suivre cette évolution à travers les textes des constitutions qui ont remplacé celle de 1927 et qui, après un certain nombre de révisions, ont amené à la constitution en vigueur de 1975/1986.

Par ce même art.95 est accordée au Conseil d'Etat la compétence de participer à l'élaboration des décrets à caractère réglementaire, en donnant son avis avant leur promulgation. Il s'agit d'une compétence de caractère purement administratif, traditionnellement accordée au Conseil d'Etat dès sa constitution, mais qui ne nuit pas, à cause de sa portée limitée (5), au caractère d'organe judiciaire, qui, comme on l'a déjà dit, lui est propre.

D'autre part, d'après les dispositions du même article, est autorisé le transfert aux tribunaux administratifs, par la voie législative, de la compétence à statuer sur certaines catégories d'affaires relevant du contentieux de l'annulation, sous réserve du maintien de la compétence du Conseil d'Etat pour juger en dernier ressort.

Fondée sur cette autorisation, la loi No.702/1977 a prévu le transfert aux tribunaux administratifs de seconde instance des affaires relevant du contentieux de la fonction publique à savoir des recours en annulation par lesquels seraient attaqués des actes administratifs concernant le statut et la carrière des fonctionnaires de l'Etat et des personnes morales de droit public.

Selon la même loi, les parties ont le droit d'attaquer, par recours en appel porté devant le Conseil d'Etat, les arrêts rendus dans cette matière. Ce recours a pour objet la disparition de l'arrêt attaqué et l'annulation de l'acte administratif faisant l'objet du recours en annulation ou, le cas échéant, le rejet de ce dernier.

Selon le tableau déjà esquissé et suivant les statistiques des dernières années, le Conseil d'Etat est juge d'annulation dans environ un tiers des affaires portées devant la Cour, juge d'appel dans le 15% des cas, juge de cassation dans la moitié des cas et juge de pleine juridiction dans le 0,20%. Il y a cependant une tendance assez claire vers l'augmentation du chiffre des pourvois en cassation. Ces derniers occupent maintenant plus de la moitié du stock des affaires non jugées.

On voit par ce qui a été dit, que l'organisation du Conseil d'Etat, ses compétences, ainsi que le statut de ses membres, sont réglementés, en principe, par la Constitution. Cela constitue, sans doute, une garantie non seulement pour les juges, dont est ainsi assurée l'indépendance tant du pouvoir exécutif que du pouvoir

(5) Le C.d.E. n'émet pas d'avis sur l'élaboration des lois ou d'autres actes réglementaires. On doit noter que parmi les 5 sections (ou chambres) de la Cour les 4 sont des sections de contentieux et seule la 5^{ème} est une section administrative, disposant d'un effectif en magistrats très faible (2 Conseillers et 3 Maîtres des Requêtes).

législatif, mais également pour les citoyens, dont est reconnu le droit à être jugés par des juges indépendants. Mais cela empêche en même temps le législateur, comme on va voir, de procéder aux réformes nécessaires à la solution des problèmes posés par le nombre excessif des affaires portées devant la Cour Administrative Suprême.

On doit ainsi constater dès maintenant, que la tentative de régulation du nombre des procès et notamment de sa limitation, se heurte à des obstacles majeurs qui se dressent non seulement à la Cour Suprême mais aussi au législateur. Et pourtant le besoin d'une réforme qui débarrasserait le Conseil d'Etat de la surcharge d'affaires y introduites est devenu urgent. Si on consulte les statistiques on va constater que la Cour Administrative Suprême, qui pendant la première décennie de son fonctionnement rendait 800-1200 arrêts par an, a amené ce chiffre, durant la dernière décennie, à 4000-5500. Donc ce chiffre a, dans une période de soixante ans, quintuplé, tandis que l'effectif en magistrats siégeant (conseillers et maîtres des requêtes) n'a pas même quadruplé, comme il ressort de la comparaison du nombre des postes (15 conseillers, 10 maîtres des requêtes) prévus en 1929, lors de la constitution du Conseil d'Etat (6), au nombre des postes actuels (40 conseillers, 46 maîtres des requêtes).

Mais ce qui est, on pourrait dire, inquiétant est le fait que le chiffre d'affaires portées devant la Cour Administrative Suprême tend à une augmentation continue, qui ne cesse pas d'alimenter le stock annuel d'affaires non jugées. C'est ainsi qu'en septembre 1985 il y avait 10.920 affaires non portées à l'audience, ce chiffre étant amené à 15.400 après 4 ans.(7)

C'est donc une situation préoccupante non seulement pour le législateur, mais aussi pour le Conseil d'Etat, comme il ressort des débats devant son assemblée plénière, dont on va parler plus bas.

(6) v. Loi No 3713/1928 sur le Conseil d'Etat, art.1 et 10.

(7) v. tableau des travaux du Conseil d'Etat en annexe.

I. PROBLEMES DE PRINCIPE

1. La limitation de l'accès aux procédures contentieuses administratives devant le Conseil d'Etat et le droit fondamental à la protection juridictionnelle.

Tout Etat et tout régime politique basé sur les principes démocratiques et disposant d'institutions assurant le respect de l'égalité des citoyens devant la loi et des libertés publiques, doit prévoir des voies de recours juridictionnels ouverts aux citoyens qui seraient atteints dans leurs droits ou intérêts légitimes, soit par des particuliers soit par la puissance publique.

En ce qui concerne l'ordre juridique grec, ce principe est consacré formellement par l'art.20 para.1 de la Constitution. Selon cet article, "chacun a droit à une protection légitime auprès des tribunaux et peut développer devant eux les arguments concernant ses droits ou intérêts, selon les dispositions de la loi".

D'autre part, les voies de recours juridictionnels contre les atteintes aux droits et intérêts des citoyens par les organes de l'administration publique sont prévues expressément par les art. 94 et 95 de la Constitution. Il s'agit des recours de pleine juridiction portés en principe devant les tribunaux administratifs. Dans ce cas, au Conseil d'Etat est confié, comme on l'a déjà dit, le rôle de juge de cassation, à savoir de juge de la légalité des arrêts rendus en dernière instance par les tribunaux administratifs. Il s'agit aussi des recours en annulation des actes exécutoires des autorités administratives, portés devant le Conseil d'Etat. Dans ce cas le Conseil d'Etat juge en premier et dernier ressort et, certaines fois -s'agissant d'actes concernant le statut et la carrière des fonctionnaires- en appel.

En ce qui concerne le recours en annulation, la loi organique sur le Conseil d'Etat (8) par son art.47 stipule qu'a droit de former un recours en annulation "le particulier ou la personne morale qui sont concernés par l'acte administratif ou dont des intérêts légitimes, même non pécuniaires, en sont atteints". D'autre part, le pourvoi en cassation est ouvert, d'après l'art 53 de la même loi, aux parties (personnes physiques ou morales, autorités administratives, ministres ou personnes morales de droit public) dans les procès devant les tribunaux administratifs, contre les arrêts rendus par ceux-ci soit en première et dernière instance, soit en dernière instance, sur appel ou révision de l'arrêt rendu en première instance.

(8) Loi No.170/1973 (v.modification des dispositions des lois relatives au Conseil d'Etat par le Décret Présidentiel NO.18/1989, J.O No.8 du 9 janvier 1989).

Il ressort de ces textes qu'en principe tous les actes administratifs susceptibles de produire des effets juridiques peuvent être attaqués par la voie du recours en annulation devant le Conseil d'Etat, tandis que tous les arrêts définitifs des tribunaux administratifs peuvent être attaqués par la voie du pourvoi en cassation devant cette même juridiction.

Cela correspond parfaitement au principe contenu dans l'art 20 para.1 de la Constitution, déjà cité, selon lequel chacun a droit à une protection juridictionnelle. Mais ce principe, qui d'ailleurs est valable pour tous les régimes démocratiques, voire pour ceux d'entre eux qui ne seraient pas équipés d'un texte constitutionnel garantissant expressément ce droit, n'empêche pas à lui seul toute limitation de l'accès aux voies de recours contentieux administratifs portés devant la Cour Administrative Suprême,

On doit ainsi remarquer que le droit à une protection auprès des tribunaux correspond à l'obligation de l'Etat d'assurer une protection des droits et intérêts légitimes de tous les citoyens, mais pas à un certain mode d'organisation de la fonction judiciaire. Cela veut dire qu'une limitation, qualitative ou quantitative, de l'accès aux voies de recours portés devant les Cours Administratives Suprêmes n'est pas par principe exclue, car, comme on va voir, l'octroi de la protection exigée par la Constitution pourrait être réalisé par des voies de recours portés devant d'autres juridictions.

Il est, d'autre part, évident qu'on ne pourrait pas limiter l'accès aux recours contentieux administratifs (recours en annulation, recours de pleine juridiction) en excluant certaines catégories d'actes administratifs de tout contrôle juridictionnel ou certains groupes d'intéressés de tout droit à un recours contentieux, sans violer le principe de la protection juridictionnelle que tout Etat démocratique doit assurer.

On ne saurait pas ainsi exclure du contrôle juridictionnel une partie de l'activité administrative susceptible de porter atteinte aux droits et intérêts légitimes des administrés.

Cela dit, on doit constater qu'étant donné que les compétences du Conseil d'Etat hellénique sont définies par la Constitution, les possibilités offertes à celui-ci de se débarrasser d'une partie de ces compétences à la faveur d'autres juridictions restent très limitées.

On ne saurait notamment restreindre ses compétences de juge du contentieux de l'annulation, que par deux voies, soit par l'élargissement du domaine du recours de pleine juridiction qui

appartient en principe aux tribunaux administratifs soit par le transfert de certaines catégories d'affaires aux mêmes tribunaux, tout en les réservant au domaine du recours en annulation.

Or, ce transfert n'est autorisé par l'art.95 para.3 qu'à la condition que le Conseil d'Etat reste compétent en dernier ressort.

C'est par cette voie qu'il a été réalisé en 1977 le transfert aux tribunaux administratifs de seconde instance des recours en annulation contre les actes administratifs relatifs au statut et à la carrière des fonctionnaires; mais il a été en même temps prévu, en conformité à la Constitution, comme on l'a dit, un recours en appel devant le Conseil d'Etat contre les arrêts rendus par ces tribunaux.

Très limitée est également la possibilité d'élargissement du domaine du recours de pleine juridiction aux dépens de celui du recours en annulation, car le Conseil d'Etat a jugé, en interprétant les dispositions de la Constitution, que le législateur peut étendre le premier de ces domaines à certaines autres catégories d'actes administratifs à la condition de ne pas limiter considérablement le domaine du recours en annulation.(8a)

Il faut rappeler aussi que contre les arrêts des tribunaux administratifs est prévu le pourvoi en cassation, porté devant le Conseil d'Etat.

On arrive ainsi à la question s'il y a ou non possibilité légale de restreindre le domaine du pourvoi en cassation.

La question donc se pose si et à quelles conditions le principe constitutionnel de la protection juridictionnelle, dont chacun doit jouir, peut s'accommoder à l'existence d'une instance unique dans la procédure administrative.

Il n'y a pas de doute que la réponse affirmative vaut pour les cas dans lesquels l'instance unique est la Cour Suprême. C'est le cas, par exemple, du Conseil d'Etat, qui est, en principe, l'instance unique du recours en annulation.

Dans les autres cas, dans lesquels les recours sont introduits aux tribunaux inférieurs, on pourrait prétendre que l'existence de deux instances assure aux parties une pleine et de toute façon une meilleure protection juridictionnelle; mais il serait, peut-être, excessif de dire qu'il y a là un principe ayant

(8a) v. arrêt No 1095/1987.

valeur constitutionnelle et obligeant le législateur de le mettre en application.

Cela vaut encore plus pour le pourvoi en cassation qui n'amène pas à l'examen de l'affaire en deuxième ou troisième instance, mais au contrôle de la légalité de l'arrêt rendu par le tribunal administratif en dernière instance; ce contrôle ne constitue pas vraiment un élément indispensable du principe de la protection juridictionnelle que l'Etat doit assurer à tous(9).

On pourrait ainsi admettre que des limitations à l'accès au pourvoi en cassation, de même que son abolition pure et simple, seraient en principe tolérées par l'ordre juridique des Etats démocratiques et qu'en tout état de cause elles ne seraient pas considérées comme portant atteinte audit principe.

La situation est pourtant très différente quant au Conseil d'Etat hellénique, qui, d'après l'art.95 para.1 de la Constitution, est le juge du pourvoi en cassation contre les arrêts définitifs des tribunaux administratifs.

Selon l'opinion prédominante, fondée sur la rédaction de cette disposition constitutionnelle et sur le contexte dans lequel elle a été établie, le législateur ne peut priver le Conseil d'Etat de cette compétence en limitant l'accès au pourvoi en cassation ni réduire sa portée.

Le Conseil d'Etat, dont la jurisprudence, inspirée par des dispositions pareilles contenues dans des textes constitutionnels précédents, est stable sur ce point, s'est penché, comme on va voir, à deux reprises pendant ces dernières années, au sujet de la possibilité d'une réduction du nombre des affaires en matière de cassation, pour arriver à la conclusion que les marges d'une réforme dans ce domaine sont très étroites.

2. Constitutionnalité et efficacité du filtrage restrictif de l'accès aux voies des recours contentieux administratifs portés devant le Conseil d'Etat.

Comme il ressort de ce qui a été déjà dit, le filtrage restrictif de l'accès aux recours administratifs contentieux portés devant

(9) Dans l'arrêt 759/1938 du Conseil d'Etat on lit pourtant que la protection des citoyens dans le domaine du droit public ne serait pas pleine si seul le recours en annulation leur était accordé et non pas le pourvoi en cassation.

les Cours Administratives Suprêmes n'est pas à première vue contraire au principe constitutionnel qui oblige le législateur d'assurer aux citoyens une protection juridictionnelle. Cela vaut pour les cas dans lesquels celles-ci sont appelées à juger soit en leur qualité de juge de cassation soit en seconde ou troisième instance, tandis que la réponse négative vaut pour les cas dans lesquels la Cour Suprême juge en premier et dernier ressort.

Entre les différents systèmes de filtrage pratiqués dans un nombre de pays, le filtrage qualitatif, à savoir celui d'après lequel seules les affaires qui présentent un intérêt particulier comme celles qui soulèvent une question d'ordre public ou de portée générale ou qui peuvent influencer la jurisprudence de la Cour Suprême-doivent être jugées au fond, tandis que tous les autres recours sont déclarés irrecevables, est le système le plus efficace, par lequel on pourrait faire face aux problèmes résultant de l'augmentation continue du chiffre d'affaires portées devant les Cours Suprêmes dans beaucoup de nos pays. Car par ce filtrage la Cour Suprême a la possibilité de concentrer ses efforts à la solution de vrais problèmes et d'exercer par sa jurisprudence la tutelle nécessaire aux tribunaux de première et deuxième instance.

Mais cette sorte de filtrage ne peut pas être établi dans le cas du Conseil d'Etat. C'est ainsi que la loi ne peut pas limiter l'accès au recours en annulation en faisant dépendre sa recevabilité de l'importance des questions qui pourraient être posées, car l'art.95 para.1 assure la protection des administrés contre toute atteinte à leurs droits ou intérêts légitimes causée par un acte administratif et oblige ainsi la Cour Administrative Suprême de procéder dans tous les cas dans un examen du recours au fond. D'ailleurs, étant donné que le Conseil d'Etat est dans le cas du recours en annulation juge en premier et dernier ressort, la limitation de l'accès à ce recours violerait le droit à une protection juridictionnelle, garanti, comme on l'a dit, par l'art.20 para.1 de la Constitution.

Enfin, l'accès au recours en appel, prévu pour certaines catégories d'affaires du contentieux de l'annulation jugées en première instance, par les tribunaux administratifs, ne pourrait pas être limité en vue des dispositions de ce même art.95 para.3, selon lesquelles, comme il est dit plus haut, le Conseil d'Etat doit rester dans ces cas compétent en dernier ressort, ce qui

ne permet aucun filtrage basé sur la qualité des questions soulevées par ces recours.

Quant au contentieux de la cassation, on a déjà remarqué que les dispositions de l'art 95 para.1 sont interprétées de la même façon que les dispositions concernant le contentieux de l'annulation. Le législateur ne peut pas restreindre les catégories d'affaires portées devant le Conseil d'Etat, parce que la Constitution établit le pourvoi en cassation contre les arrêts des tribunaux administratifs sans aucune exception. La jurisprudence de la Cour Suprême a été stable sur ce point dès la première période de son fonctionnement (10). Elle ajoute que la loi ne peut pas limiter les moyens de cassation qu'au delà de ceux mentionnés à l'art.95 para.1, qui sont la violation de la loi et l'excès de pouvoir(11).

Sur ce même raisonnement est fondée l'opinion qui a prévalu dans l'Assemblée plénière du Conseil d'Etat, lors de sa session du 18.3.1983. L'Assemblée, délibérant en sa qualité d'organe consultatif, a rejeté comme contraire aux dispositions de l'art.95, par 20 voix contre 11, la proposition d'un de ses membres (12) de donner son accord pour inclure dans un projet de loi des dispositions instaurant une sorte de filtrage qualitatif des pourvois en cassation déposés au Conseil d'Etat. Cette proposition, se fondait sur la conception que l'art 95 consacre le Conseil d'Etat comme juge de cassation en matière administrative, ce qui n'empêche pas le législateur- qui, d'après ce même article établit la procédure et les conditions de l'exercice du droit au pourvoi- de limiter son ampleur. D'après cette proposition, un comité de membres du Conseil d'Etat devrait accorder son autorisation pour l'examen au fond d'un pourvoi dans les cas où celui-ci soulèverait des questions juridiques fondamentales, ou les moyens de cassation proposés concerneraient l'ordre public. Dans tout autre cas le comité se prononcerait pour l'irrecevabilité du pourvoi.

Cinq ans après, la question a été posée de nouveau à l'Assemblée plénière, à savoir si un filtrage qualitatif des pourvois en cassation portés devant le Conseil d'Etat pourrait être établi par la loi. Cette fois-ci un groupe de travail présidé par le même conseiller qui avait soulevé la question devant la session du 18.3.1983, a présenté une proposition améliorée, qui, à son avis,

(10) v. arrêts No.385, 936/1936, 759/1938, 13/1958.

(11) Arrêt No.759/1938.

(12) Le Conseiller M.Decleris. Sa proposition, comme il ressort de son rapport, a été fondée sur les modèles de la Cour Suprême Fédérale des Etats Unis et de la Cour Constitutionnelle Fédérale de l'Allemagne.

pourrait convaincre l'Assemblée. D'après cette proposition, le Conseil d'Etat, par ses sections du contentieux, se prononcerait sur l'irrecevabilité des pourvois qui ne présenteraient pas un intérêt spécial parce qu'ils ne seraient propres à soulever des questions juridiques fondamentales. Dans les débats qui ont suivi il a paru que l'Assemblée n'était pas prête à quitter ses réticences. La proposition n'a pas été mise au vote.

Toutefois l'Assemblée, dans cette session du 24.6.1988, a considéré, par 17 voix contre 14, à la proposition de ce même groupe de travail, que l'introduction par la loi d'une sorte de filtrage quantitatif de l'accès au pourvoi en cassation ne violerait pas la Constitution. D'après cette proposition votée, les pourvois dont l'objet pécuniaire se situerait au dessous d'une certaine somme de drachmes, ne seraient pas recevables,

L'Assemblée, dans la même session, a encore approuvé par 28 voix contre 3 une autre suggestion du groupe de travail, d'après laquelle le législateur pourrait limiter le nombre des moyens de cassation déjà reconnus par la législation en vigueur et par la jurisprudence de la Cour Administrative Suprême.

Toutefois la portée de cette décision de l'Assemblée, qui a qualité d'avis adressé au gouvernement, n'est pas tout à fait claire, étant donné que les moyens de la violation de la loi et de l'excès de pouvoir, cités expressément dans l'art.95 para.1 de la Constitution, dont le domaine comprend tous les moyens de cassation déjà reconnus ou presque, ne peuvent pas être abolis par la loi. On doit enfin remarquer que jusqu'aujourd'hui le législateur n'a pas su profiter de cet avis de l'Assemblée du Conseil d'Etat.

3. La limitation de l'accès aux voies des recours contentieux administratifs devant le Conseil d'Etat et les droits et intérêts légitimes protégés.

Tandis que les tribunaux de droit commun compétents en matière de droit civil, garantissent les droits subjectifs lésés, la notion de l'intérêt légitime domine le domaine du contentieux administratif. C'est ainsi que l'accès au recours en annulation

et, dans certains cas, même au recours de pleine juridiction dirigé contre d'actes administratifs, est ouvert à tous ceux qui disposent d'un intérêt légitime atteint par l'acte attaqué.

Si l'idée du procès ouvert par le recours en annulation comme un procès tendant au rétablissement de la légalité objective violée par l'acte administratif attaqué et donc un procès à caractère purement objectif, n'a pas été retenue dans toute son ampleur-ce qui impliquerait la consécration de ce recours comme "actio popularis"- il n'est pas moins vrai que l'accès à ce recours reste largement ouvert. On ne doit donc pas méconnaître que cette largeur constitue un facteur du surnombre des recours et notamment des recours en annulation, portés devant le Conseil d'Etat.

L'art.47 de la loi organique sur le Conseil d'Etat qui établit, comme on l'a vu, l'"intérêt légitime" comme condition de la recevabilité du recours en annulation, s'y exprime en termes plutôt vagues, mais en donnant l'accent au caractère "même non pécuniaire" de cet "intérêt" lui accorde une ampleur que le juge administratif ne pourrait pas méconnaître.

Or celui-ci a contribué par sa jurisprudence, sinon à fixer exactement le sens de ce terme au moins à lui donner une largeur dont les défenseurs de la notion de l'objectivisme absolu du contentieux de l'annulation ne pourraient pas être tout à fait mécontents.

D'après la jurisprudence du Conseil d'Etat, suivie par les tribunaux administratifs, l'intérêt pour former un recours en annulation contre un acte administratif réglementaire ou individuel, voire contre une omission de l'Administration, doit être "légitime", c'est à dire émanant d'une situation juridique et non désapprouvé par la loi, "personnel", c'est à dire fondé sur l'existence d'un lien entre le requérant et l'acte attaqué, "direct", c'est à dire appartenant directement au requérant et pas moyennant une autre personne et enfin "présent", c'est à dire existant au moment de l'émission de l'acte attaqué et continuant à exister au moment de la déposition du recours et du débat de l'affaire à l'audience.

D'autre part l'intérêt peut être matériel, mais également moral. Cette disposition de la loi a permis au Conseil d'Etat d'ouvrir considérablement l'accès au recours en annulation. On doit mentionner les cas de hauts magistrats, professeurs d'université, hauts fonctionnaires, voire avocats, auxquels a été reconnu l'intérêt moral de former des recours contre d'actes concernant, selon le cas, la nomination aux plus hauts postes

de la Justice, des universités et des services publics, ainsi qu'au fonctionnement de ces services. On doit également signaler l'élargissement de la notion de l'intérêt légitime dans le domaine de la protection de l'environnement naturel et culturel, réalisé dans les dernières années par l'évolution de la jurisprudence. C'est ainsi que la qualité d'habitant ou de résident d'un village, voire d'une ville ou celle d'une corporation visant la conservation ou le développement d'un site naturel ou archéologique, autorisent, à certaines conditions, l'accès au recours en annulation contre des actes affectant ledit environnement.

Le Conseil d'Etat pourrait sans doute profiter du caractère imprécis du terme "intérêt légitime", utilisé par la loi, pour limiter sa portée et limiter ainsi l'accès au recours en annulation. Il paraît qu'il ne l'a pas fait.

Les limites de l'accès au pourvoi en cassation sont mieux tracées par l'art.53 de la loi organique sur le Conseil d'Etat, d'après lequel le droit de former un tel pourvoi appartient à la partie qui a participé à l'instance à l'issue de laquelle a été rendu l'arrêt attaqué et qui a succombé en totalité ou en partie.

Mais là encore la loi reste imprécise quand il ajoute que "ce droit appartient également à la partie qui a obtenu gain de cause, dès lors qu'elle justifie d'un intérêt légitime". La notion d'"intérêt" entre ainsi même dans le domaine du pourvoi en cassation.

4. La limitation de la durée des procès devant le Conseil d'Etat et les garanties accordées aux justiciables.

La durée des procès devant les Cours Administratives Suprêmes dépend, en premier lieu, de la procédure contentieuse administrative établie par la loi, mais elle est largement influencée par le chiffre d'affaires qui y sont introduites.

Si la procédure est surchargée de formalités et si elle comporte plusieurs étapes dans l'examen de l'affaire, la lenteur est inévitable et une lenteur qui dépasserait certaines limites serait égale au déni de justice.

D'ailleurs la Convention européenne "de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales" reconnaît expressément par son art.6 et garantit le droit à être jugé dans un délai raisonnable. Ce droit fait partie du droit général à une protection juridictionnelle que tout état démocratique doit assurer aux citoyens.

Toutefois la rapidité excessive de l'expédition des affaires portées devant les tribunaux ne correspond pas toujours à la qualité de la protection juridictionnelle accordée, car elle peut porter préjudice à d'autres droits fondamentaux, comme celui de l'audition du justiciable et de sa défense. La fixation de délais très courts aux parties pour préparer la défense de leurs droits ou intérêts, ainsi que la fixation de délais au juge pour rendre son jugement, pourrait priver l'individu de la protection réelle qui lui est due.

Donc, si la loi sur la procédure contentieuse assure un équilibre entre les garanties accordées aux justiciables et les mesures nécessaires à la régulation de la durée des procès, on peut dire que les conditions nécessaires à l'octroi de la protection appropriée aux parties en cause sont remplies.

Cependant la meilleure loi sur la procédure ne suffit pas à assurer aux parties la meilleure protection de leurs droits, si le nombre excessif des affaires portées devant les tribunaux empêche les juges de rendre leur jugement dans un délai raisonnable.

La question qui se pose est si et comment on pourrait rendre la procédure plus simple et plus souple, dans le but de diminuer l'espace de temps nécessaire à l'expédition des affaires, sans pour autant diminuer les garanties qui doivent être accordées aux parties, afin que la protection de leurs droits et intérêts soit assurée.

Cette question, qui se traduit à la question de la limitation de la durée des procès devant le Conseil d'Etat, a attiré à maintes reprises l'attention du législateur, voire de l'Assemblée plénière de la Cour Suprême Administrative en sa qualité d'organe consultatif. Les réformes introduites à la législation relative au Conseil d'Etat pendant les dernières décennies, souvent à la proposition de cette Assemblée, ont été dirigées, en premier lieu, vers une augmentation de l'effectif de la Cour en magistrats des trois grades ou vers l'augmentation du nombre des sections du contentieux, combinée à la diminution du nombre des juges siégeant à la formation qui rend le jugement, la simplification de la procédure par la réduction de certaines formalités n'étant visée qu'en second lieu.

C'est ainsi qu'en 1958 le nombre des Conseillers a été amené par la loi(13) de 17 à 21, tandis qu'une troisième section

(13) Loi No. 3830/1958.

du contentieux a été constituée dans un effort de diminution de la surcharge de l'Assemblée plénière. En même temps le nombre des Auditeurs a été fixé à 20. Donc, il y avait en ce temps là un effectif de 21 Conseillers, dont un Président du Conseil et trois Vice-Présidents, qui présidaient aux trois sections.

Par la réforme de 1973(14) cet effectif a considérablement augmenté. Ainsi 29 Conseillers, 32 Maîtres des Requêtes et 40 Auditeurs appartenaient en ce temps là à la Cour Administrative Suprême.

En 1977, une quatrième section du contentieux a été constituée (15) et après quatre ans, une cinquième, cette fois administrative, compétente à l'élaboration des décrets réglementaires.

Depuis 1977 et pendant les années '80, des mesures visant l'accélération de l'administration de la Justice ont été votées à maintes reprises. C'est ainsi qu'aujourd'hui il existe au Conseil d'Etat un poste de Président, cinq postes de Vice-Président, 35 de Conseiller, 46 de Maître des requêtes et 40 d'Auditeur. L'Assemblée plénière, qui autrefois siégeait deux fois par semaine, siège une fois les quinze jours et statue uniquement aux affaires renvoyées devant elle par les sections en raison de leur grande importance ou introduites à l'initiative du Président du Conseil d'Etat pour la même raison.

En plus, les sections qui statuaient avant 1973 par des formations de cinq conseillers, le Président de la section y compris, et de deux maîtres des requêtes, sont constituées aujourd'hui de trois conseillers et deux maîtres des requêtes, l'ancienne formation de sept juges ne siégeant qu'exceptionnellement- cinq à huit fois par an- pour statuer à des cas introduits par le Président de la Section ou renvoyés par la formation ordinaire, en considération de leur importance.

On doit pourtant se demander si toutes ces mesures législatives ont apporté les résultats espérés par leurs initiateurs. On peut répondre par l'affirmative, si on considère que le Conseil d'Etat, qui, par toutes ses formations contentieuses, rendait, jusqu'en 1958, 2000-2200 arrêts par an, a amené ce chiffre à 2300-3200 dans les années '60 à 3500-4200 dans les années '70 et à 4200-5400 dans la dernière décennie. (16.)

(14) Loi No.170/1973.

(15) Loi No.702/1977.

(16) v. tableau du nombre des arrêts en annexe

Toutefois cette image optimiste est décevante si on constate que le chiffre d'affaires introduites au Conseil d'Etat ne cesse pas d'augmenter à un rythme dépassant la capacité présente de la Cour à les administrer.

D'autre part, quoique ces mesures ne se heurtent pas à des dispositions constitutionnelles, leur répétition dans le proche avenir et leur intensification (augmentation du nombre des magistrats ou des sections) aurait comme résultat la désorganisation de la Cour et porterait atteinte à son rôle principal, qui est celui d'assurer l'unité dans la Jurisprudence.

D'ailleurs, l'Assemblée plénière, en sa qualité d'organe consultatif, a repoussé, il y a quelques années, une proposition, d'après laquelle, l'effectif des formations des sections statuant à certaines catégories d'affaires serait réduit à trois juges (deux conseillers et un maître des requêtes).

Tout cela explique l'orientation de l'Assemblée vers d'autres solutions, visant, comme on a déjà vu, la limitation de l'accès aux recours contentieux et notamment au pourvoi en cassation, malgré les obstacles - dans une grande mesure insurmontables - que cette tentative doit écarter.

5. Possibilité de consultation du Conseil d'Etat par les tribunaux administratifs.

D'après la législation en vigueur, tous les actes administratifs exécutoires sont en principe sujets au recours en annulation, tandis que tous les arrêts des tribunaux administratifs rendus en dernier ressort sont sujets au pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat.

Il n'y a donc pas d'affaires qui sont exclues de la compétence de la Cour Administrative Suprême en considération de l'importance ou de la valeur pécuniaire de leur objet.

Toutefois l'Assemblée plénière a admis, comme on a déjà dit, que l'introduction d'un filtrage des pourvois en cassation en raison du montant en drachmes de leur objet, ne serait pas contraire à la Constitution et notamment aux dispositions des articles 20 para.1 (droit à une protection juridictionnelle) et 95 (compétences du Conseil d'Etat).

Si le législateur fait sienne cette proposition de l'Assemblée plénière, en introduisant un filtrage de ce type, il devra établir la règle générale, mais aussi les conditions de son

application et éventuellement des exceptions à celle-ci.

D'autre part, il ne serait pas, à notre avis, contraire aux dispositions de la Constitution ci-mentionnées, la reconnaissance aux tribunaux administratifs de première ou deuxième instance d'un droit de renvoi devant le Conseil d'Etat des questions importantes d'interprétation de la loi applicable ou de constitutionnalité de cette loi.

L'existence d'une telle possibilité-reconnue déjà aux tribunaux administratifs français par la réforme récente de la législation relative au contentieux administratif-serait souhaitable, car elle contribuerait à l'unité de la jurisprudence et, en même temps, à une limitation du nombre des recours portés devant ces tribunaux et de la durée des procès. Elle pourrait même influencer, dans une certaine mesure, le nombre des recours portés devant le Conseil d'Etat, à moins que les tribunaux administratifs n'exercent le droit de renvoi d'une manière excessive.

On doit cependant remarquer qu'une réforme législative de cette sorte n'a pas encore fait l'objet d'une proposition devant l'Assemblée plénière.

II. SOLUTIONS DE PROCEDURE

1. La qualité de partie au procès devant le Conseil d'Etat

La qualité de "partie" au procès devant le Conseil d'Etat est reconnue aux personnes physiques, aux personnes morales de droit public et de droit privé, voire aux entités (unions de personnes physiques) qui ne sont pas de personnes morales.

L'Etat, représenté tantôt par le Ministre des Finances tantôt par le Ministre compétent eu égard à la matière de l'affaire jugée, tantôt par une autre autorité administrative (inspecteur des finances, directeur de la douane etc.), a la qualité de partie dans tous les procès, à l'exception de ceux qui ont pour objet des actes ou omissions des personnes morales de droit public. Même dans ces cas, s'il s'agit d'un recours en annulation, le Ministre compétent peut obtenir la qualité de partie en déclarant qu'il intervient en faveur de l'acte attaqué

En ce qui concerne les recours en annulation, l'Etat, représenté, comme il a été dit, par le ministre compétent, agit presque toujours comme défenseur de l'acte attaqué ou, si l'objet du recours est un acte ou omission d'une personne morale de droit public, comme intervenant en faveur de celle-ci. Enfin, quoique la loi organique sur le Conseil d'Etat ne reconnaisse pas expressément à l'Etat la qualité de requérant, il a été admis par la jurisprudence qu'un ministre pourrait, dans certains cas exceptionnels, former un recours en annulation contre un acte émanant d'un autre ministre ou d'une autorité administrative soumise au pouvoir hiérarchique de celui-ci.

Quant aux recours en appel et aux pourvois en cassation, l'Etat, représenté par le ministre ou l'autorité administrative qui a participé à l'instance à l'issue de laquelle a été rendu l'arrêt attaqué, agit comme requérant ou pourvoyant, lorsque l'arrêt lui a été défavorable ou comme défenseur de l'arrêt dans le cas contraire.

Les statistiques des dernières années prouvent que l'Etat est l'auteur de la plupart des pourvois en cassation. (17) Ce phénomène ne doit pas être expliqué par le fait que l'Etat est plus souvent la partie qui succombe à l'instance, mais plutôt par la facilité avec laquelle les représentants de l'Etat décident d'attaquer un arrêt défavorable. Cette attitude des fonctionnaires, à savoir - dans la plupart des cas - des inspecteurs des finances, s'explique par leur volonté d'éviter d'être accusés de manquement à leur devoir; ils préfèrent ainsi exercer des pourvois non fondés, pour lesquels personne ne les accuserait pas.

C'est de la même façon qu'agissent les représentants des personnes morales de droit public.

C'est là un phénomène complexe qui est une des causes de la surcharge du Conseil d'Etat. L'Assemblée plénière s'est penchée sur ce problème à plusieurs reprises. Dans sa session du 24.6.1988, le Groupe de travail, dont on a déjà parlé, a présenté une proposition, d'après laquelle les pourvois en cassation devraient être signés soit par le Commissaire Général auprès des tribunaux administratifs (18) soit par le conseiller juridique du Ministère compétent. Le Groupe croit que l'élaboration des pourvois sous la responsabilité de ces hauts dignitaires, aurait comme résultat la limitation du nombre des pourvois formés par l'Etat et

(17) Environ 60% des cas .

(18) Il s'agit d'un haut magistrat.

particulièrement des pourvois dénués de fondement. Toutefois l'Assemblée n'a pas discuté la proposition pendant cette session, par manque de temps.

Mais si cela est le problème concernant l'Etat auteur des pourvois en cassation ou des recours en appel, les particuliers, auteurs des mêmes pourvois et recours, ne doivent pas être exempts de toute critique, quant à l'exercice excessif de ces deux moyens.

Le surnombre des pourvois portés devant le Conseil d'Etat est causé par la mentalité qui est commune aux justiciables, que toute affaire doit parcourir trois instances; ils méconnaissent que le pourvoi en cassation n'amène pas à une troisième instance mais à l'examen de la légalité de l'arrêt rendu en deuxième instance. D'ailleurs, les grecs sont considérés comme un peuple qui aime plaider. Cette tendance ne doit qu'être encouragée par le surnombre des avocats, membres du barreau d'Athènes. (19)

La qualité de partie à l'instance, à l'issue de laquelle a été rendu l'arrêt attaqué par le recours en appel ou le pourvoi en cassation, est une condition nécessaire pour l'accès à ces deux voies. Mais l'accès, comme il a été dit, n'est pas réservé aux parties qui ont succombé. La loi accorde le droit d'accès même aux parties qui ont obtenu gain de cause, dès lors qu'elles justifient d'un intérêt légitime. Cela veut dire que l'accès est ouvert à tous ceux qui prétendent que l'arrêt pourrait être plus favorable par un "considérant" différent.

Quant au recours en annulation, on a déjà, dans la première partie de ce rapport (.20) , exposé comment est conçue la notion d' "intérêt légitime" qui ouvre l'accès à cette voie. On doit répéter ici que le Conseil d'Etat a une attitude qui favorise plutôt cet accès, quoique sa jurisprudence ne soit pas très stable. On pourrait en tout cas affirmer qu'il n'a pas profité de la notion assez vague d' "intérêt" pour limiter l'accès au recours en annulation

La seule limite à cet accès, établie par la jurisprudence et ensuite adoptée par la loi (21), concerne le cas de l'acquiescement exprès ou incident à l'acte attaqué. C'est ainsi que le juge peut, en interprétant une certaine conduite du requérant, conclure que celui-ci a admis la situation juridique créé par cet acte. Il procède, donc, dans ce cas, au rejet du recours en le déclarant irrecevable.

(19) Ils sont aujourd'hui au nombre de 13.000.

(20) v. partie I, chap.3.

(21) Loi No.170/1973, art.29.

Cependant ce qui est plus important c'est la possibilité que le Conseil d'Etat a reconnu à lui-même de se dégager d'affaires qui n'ont plus d'intérêt pour le requérant, mais qui restent pendantes à cause de l'inertie de ce dernier.

Le Conseil d'Etat mettait toujours fin à l'instance par un arrêt de non lieu, lorsqu'il constatait que l'objet du recours avait cessé d'exister, soit parce que l'acte attaqué a été retiré par l'organe dont il émanait soit parce qu'il a été annulé par le Conseil d'Etat après recours formé par un autre requérant. La Cour Administrative Suprême a par la suite étendu ce procédé à d'autres cas et notamment aux cas où le retrait de l'acte attaqué n'avait pas d'effets rétroactifs ou aux cas dans lesquels l'acte avait cessé d'être en vigueur. La loi, en 1973 (22), a adopté cette attitude de la jurisprudence. C'est ainsi que d'après l'art. 32 para. 2 de la loi organique sur le Conseil d'Etat, il est mis fin à l'instance si "l'acte attaqué a cessé à n'importe quel titre d'être en vigueur à moins que le requérant n'invoque un intérêt légitime particulier justifiant la poursuite de l'instance". La charge de la preuve quant à l'existence d'un intérêt particulier, incombe donc au requérant.

La jurisprudence est très exigeante à ce dernier point; elle entend que le requérant invoque l'existence de cet intérêt soit par écrit soit par déclaration orale devant l'auditoire incluse au procès verbal de la séance de la Cour.

Toutefois, par ce procédé, le Conseil d'Etat a évité souvent d'examiner l'affaire au fond, ce qui lui permet d'accélérer son travail.

2. Les cas d'irrecevabilité des recours contentieux administratifs devant le Conseil d'Etat.

La procédure contentieuse administrative devant le Conseil d'Etat, établie par la loi organique, trace certaines limites à l'accès aux voies des recours prévus par cette loi.

Ces limitations ne sont pas, en principe, contraires aux dispositions de la Constitution et notamment à l'art. 20 para. 1 (Droit à la protection juridictionnelle) ou 95 (compétences du Conseil d'Etat), car, selon ces mêmes articles, la loi peut établir les modalités de l'exercice des droits garantis par eux.

(22) Loi No. 170/1973, art. 32 par. 2

C'est ainsi que de l'art.19 de la loi, concernant le mode du dépôt des recours au greffe ou auprès d'une autorité publique, il résulte que si toutes les formalités prévues ne sont pas observées, le dépôt du recours est défectueux et le recours est rejeté comme irrecevable.

De même, dans le cas du pourvoi en cassation, le pourvoi est irrecevable si le pourvoyant n'a pas dûment notifié une copie du pourvoi à la partie adverse, comme prévu à l'art.21 para.4.

D'autre part, le recours ou pourvoi est irrecevable si la pièce n'est pas signée par un avocat ou si l'existence d'un mandat à cet avocat n'est pas dûment prouvée par le requérant.

Il faut noter que le ministère d'avocat est obligatoire devant le Conseil d'Etat. Seuls les recours de pleine juridiction, formés par les fonctionnaires contre d'actes émanant des conseils disciplinaires et concernant les cas de licenciement ou de déchéance d'un grade ou de déplacement, sont dispensés du ministère d'avocat.

Toutefois la pièce produisant un recours en annulation peut être signée par le requérant à la condition que celui-ci soit représenté à l'audience, pendant la procédure orale, par un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation.

Dans les autres cas le requérant n'est pas obligé d'être représenté à l'audience par l'avocat signataire de la pièce ou par un autre avocat, car il peut se présenter en personne et confirmer par déclaration orale le mandat à l'avocat signataire ou bien déposer l'acte notarié donnant la procuration à l'avocat.

Il faut remarquer que les cas de rejet du recours ou pourvoi parce qu'il ne résulte pas du dossier l'existence de la procuration à l'avocat signataire de la pièce relative, ne sont pas rares; bien au contraire, la Cour Administrative Suprême est très stricte à l'exigence d'observation de cette formalité. On ne doit pas pourtant chercher la cause de cette situation à la négligence soit des justiciables soit de leurs avocats, car, dans la plupart des cas, la non déposition de l'acte accordant le mandat correspond à la volonté du requérant de se désister du recours. Ainsi, au lieu de se désister par déclaration écrite ou orale, le requérant ou pourvoyant préfère obtenir le même résultat par l'omission du dépôt de l'acte de procuration.

Les ministres, enfin, ou autres autorités administratives sont représentés devant le Conseil d'Etat par des hauts fonctionnaires juristes de formation, appartenant au corps du Conseil Juridique de l'Administration, tandis que les personnes morales de droit public sont représentées soit par des membres de ce même corps soit par des avocats.

Un facteur important de limitation du nombre des affaires portées devant le Conseil d'Etat est la consécration par la loi d'un délai pour agir.(23) Les éventuels requérants doivent ainsi saisir le Conseil d'Etat en y déposant le recours ou pourvoi dans les 60 jours à compter de la notification au requérant de l'acte administratif ou arrêt juridictionnel attaqué ou, selon les cas, de la publication de cet acte ou arrêt ou, enfin, du jour où le requérant a pris pleine connaissance de l'existence et du contenu de l'acte administratif.

Les recours présentés après l'expiration du délai, que le juge doit vérifier d'office, sont déclarés irrecevables et sont rejetés.

Ils sont également rejetés comme irrecevables les recours ou pourvois déposés au greffe, si les droits de timbre et autres droits spéciaux, auxquels sont sujets, ne sont pas payés lors du dépôt et en même temps ne sont pas payés les droits d'inscription au rôle, ainsi que ceux afférents aux procès verbaux d'audience et à l'arrêt. (24) Par ailleurs, si la requête est déposée auprès d'une autorité publique quelconque, elle est rejetée dans le cas où ces droits ne seront pas versés, au plus tard, dans un délai d'un mois à compter de la date à laquelle la requête est parvenue au Conseil d'Etat.

De même est rejetée la requête si le requérant n'a pas consigné, aux mêmes conditions, le montant du cautionnement prévu par l'art.36 de la loi organique sur le Conseil d'Etat.

D'autre part la partie qui succombe est condamnée aux dépens de la partie qui obtient gain de cause, sauf dans le cas où le Conseil d'Etat, en appréciant les circonstances, exonère la première de tout ou partie des dépens.(25)

(23) v.art.41,46,52 de la loi organique sur le Conseil d'Etat.

(24) v.art. 35 de la loi organique.

(25) art.39 de la loi organique.

Toutefois, ni les droits que les parties doivent verser lors du dépôt de la requête ni les dépens auxquels elles sont condamnées, sont propres à diminuer le nombre des recours non suffisamment fondés, car le montant est fixé à un niveau très bas (26), tandis que l'Etat et une partie des personnes morales de droit public sont exonérés de ces droits et ne se soucient pas de leur condamnation aux dépens, que leur budget peut supporter.

C'est ainsi que ni la loi ni le Conseil d'Etat, qui n'a pas jusqu'aujourd'hui fait usage de son droit d'ordonner le doublement du cautionnement dans des cas des recours manifestement irrecevables ou dénués de fondement (27), ont voulu rendre le procès devant la Cour Administrative Suprême coûteux dans le but d'assurer une certaine qualité des requêtes. On se demande pourtant et on s'était toujours demandé, si l'accès, au moins au recours en annulation, pourrait être vraiment coûteux, sans que cela porte atteinte au droit des citoyens les plus démunis à une protection juridictionnelle appropriée, ainsi qu'au principe de l'égalité, garantis par la Constitution. Il paraît que là ont échoué les tentatives d'élever le montant du cautionnement.

Il faut cependant mentionner certaines autres règles de la procédure contentieuse, qui indépendamment de leur importance réelle sont propres à limiter l'accès à la voie des recours devant le Conseil d'Etat, comme celles selon lesquelles est irrecevable tout deuxième ou troisième recours ou pourvoi contre le même acte ou arrêt, ainsi que tout recours ou pourvoi qui ne contient un, au moins, moyen d'annulation ou cassation. D'autre part, l'absence d'effets suspensifs, tant du pourvoi en cassation que du recours en appel, n'encourage pas les éventuels requérants à l'exercice des requêtes dénuées de fondement, comme il serait le cas si le dépôt de la requête assurait à son auteur le sursis à l'exécution de l'arrêt attaqué pendant une assez longue période.

D'ailleurs, même le recours en annulation n'a pas d'effet suspensif, l'octroi d'un sursis à l'exécution de l'acte attaqué, après demande du requérant, incombant à un comité de trois membres du Conseil d'Etat. Le sursis n'est toutefois accordé qu'à la

(26) Le total des droits et du cautionnement n'exécède pas les 10.000 drachmes, tandis que les dépens, dans les cas ordinaires, sont fixés à 28.000 drachmes.

(27) art. 36 para. 4 de la loi organique.

condition que l'exécution de l'acte soit susceptible de causer au demandant des préjudices irréparables ou difficilement réparables

La limitation de l'accès au recours en annulation résulte également de la règle de procédure, d'après laquelle est irrecevable le recours dans le cas où le requérant dispose d'un recours parallèle (28), à savoir d'une autre action contentieuse relevant de la compétence d'une juridiction judiciaire ou administrative, par laquelle il peut obtenir le même résultat ou un résultat équivalent à celui que le recours en annulation pourrait lui procurer.

Il faut noter que par l'art.98 de la Constitution, sont exclus du contrôle du Conseil d'Etat tous les actes de la Cour des Comptes, c'est à dire autant les actes à caractère administratif (contrôle des dépenses de l'Etat, des comptes publics, allocation des pensions) que les actes à caractère judiciaire (arrêts rendus sur les litiges nés d'une question d'allocation de pension ou de responsabilité des fonctionnaires ou de contrôle des comptes).

D'après la jurisprudence du début des années '70 dont le but a été de réduire le nombre des recours portés devant le Conseil d'Etat et qui a été ensuite adoptée par la loi,(29) le recours en annulation est irrecevable s'il vise un acte exécutoire contre lequel est prévu par la loi un recours administratif précontentieux donnant lieu à un réexamen de l'affaire au fond. Dans ce cas le recours en annulation ne peut être formé que contre l'acte émis à la suite du recours administratif.

Cependant le but de réduction du nombre des affaires par ce procédé n'a été atteint que dans une mesure très limitée, étant donné que l'Administration ne satisfait qu'exceptionnellement ceux qui forment des recours devant elle.

D'après le para.5 de l'art.45 de la loi organique, ne peuvent pas faire l'objet d'un recours en annulation les actes de gouvernement se rapportant à l'exercice du pouvoir politique. Il s'agit là d'une disposition inspirée -ainsi que celle concernant le recours parallèle et bien d'autres- de la jurisprudence du Conseil d'Etat français et qui n'a qu'une portée très limitée.

(28) v.art.45 para.1 de la loi organique.

(29) v.art.45 para.2,3 de la loi organique.

Les cas dans lesquels le Conseil d'Etat, en s'inspirant de la théorie d'acte de gouvernement-dont la constitutionnalité est controversée dans la doctrine- a rejeté un recours en annulation, sont bien rares. Ils concernent, comme il résulte de la jurisprudence, des actes ayant trait aux relations internationales du pays ou aux rapports entre le gouvernement et le parlement.

Ils sont également irrecevables les recours en annulation contre des actes émanant d'organes législatifs ou judiciaires, indépendamment du contenu de ces actes.

On doit enfin remarquer qu'aucun moyen de réexamen de l'affaire ou de contrôle de l'arrêt rendu par le Conseil d'Etat, juge du recours en annulation, n'est prévu sauf la tierce opposition. Le droit de faire opposition à un arrêt d'annulation appartient aux tiers lésés dans leurs intérêts légitimes, auxquels n'a pas été dûment notifiée par le rapporteur conseiller ou maître des requêtes, copie du recours avec indication du jour de l'audience et qui ne sont pas intervenus au débat. Le nombre des tierce-oppositions portées devant le Conseil d'Etat est d'ailleurs très restreint.

En ce qui concerne les recours en appel et les pourvois en cassation, on doit remarquer que seuls les arrêts des tribunaux administratifs qui ont un caractère définitif et qui sont rendus en dernière instance peuvent être attaqués, ce qui limite le nombre des requêtes portées devant le Conseil d'Etat.

Cependant la possibilité du ministre concerné(30), ainsi que du Commissaire Général auprès des tribunaux administratifs, de former un pourvoi après l'expiration du délai prévu, exclusivement dans l'intérêt de la loi et sans effets entre les parties, pourrait augmenter le nombre des requêtes portées devant le Conseil d'Etat. Mais cette possibilité n'a été utilisée que très rarement.

3. Les règles de la procédure contentieuse administrative devant le Conseil d'Etat favorisant la limitation de la durée des procès.

La procédure contentieuse devant le Conseil d'Etat, établie par la loi organique, comprend des règles qui peuvent contribuer à l'accélération de l'administration de la justice et à la limitation de la durée des procès, mais aussi des règles

(30) v.art.53 para.3 de la loi organique.

qui exigent l'observation de certaines formalités, ayant comme effet la prolongation de cette durée.

Des mesures ont été prises par la voie législative pendant les dernières années, comme il a été déjà dit, dans le but de limiter la durée des procès, mais leurs effets ont été, dans une grande mesure, neutralisés par l'augmentation continue du nombre des requêtes introduites devant la Cour Administrative Suprême.

Si donc la durée moyenne d'un procès ouvert par la voie du recours en annulation est de un à deux ans et, dans certains cas, de trois, voire de quatre ans, la durée moyenne des procès ouverts par la voie du pourvoi en cassation dans le domaine du contentieux fiscal se situe à quatre ans.

La procédure contentieuse devant le Conseil d'Etat est, d'ailleurs, caractérisée par le système d'instruction. Toute requête déposée au greffe ou transmise au Conseil d'Etat par l'autorité administrative ou judiciaire auprès de laquelle a été déposée, doit être inscrite au rôle par arrêté du président de la section compétente, par lequel est aussi fixé le jour de l'audience et désigné le rapporteur, un des conseillers ou maîtres des requêtes appartenant à la section, assisté, dans le premier cas, par l'auditeur désigné.

Le rapporteur et son assistant, veillent à recueillir tout élément utile à l'instruction de l'affaire. Ils s'adressent à l'Administration pour lui rappeler son devoir d'envoyer son mémoire de défense accompagné du dossier de l'affaire, ils demandent aux parties de produire des documents manquants ou tout autre élément utile, en se mettant en contact avec les avocats et les justiciables. Enfin, le rapporteur établit son rapport, comprenant l'historique des faits litigieux, les questions qui en découlent et son propre avis motivé en la matière. Le rapport parvient à la connaissance des parties en cause.

La durée de ce stade d'instruction de l'affaire est plus ou moins longue, eu égard à l'importance des questions posées et à la difficulté de chercher des solutions aux problèmes qui en résultent. Mais ce qui rend la durée plus longue est la surcharge du même rapporteur d'un grand nombre d'affaires.

A l'audience, qui a lieu au jour fixé par l'arrêté du président ou au jour auquel le débat de l'affaire a été reporté, il y a un débat oral, les parties devant y comparaître par le ministère d'un avocat. La procédure commence par la lecture et le

développement du rapport de la part du rapporteur et continue par la plaidoirie des avocats et représentants des parties.

Il faut noter ici que plusieurs fois le rapporteur, dans un effort d'abréger la durée de la procédure d'instruction, se contente de la forme orale de son rapport, qu'il développe à l'audience. Dans ces cas, concernant des affaires qui ne posent pas des questions importantes, les parties se mettent au courant de l'avis du rapporteur en prenant contact avec lui avant le jour d'audience. Pour mener à bien cette procédure d'instruction, qui a été établie par la loi et appliquée depuis la constitution du Conseil d'Etat en 1929, le rapporteur doit disposer d'un certain temps, plus ou moins long. Cela constitue, à première vue, un facteur de prolongation de la durée du procès. Mais en effet on arrive par l'application de ce système à gagner du temps, car au délibéré, qui a lieu après l'audience, les magistrats siégeant ont à leur disposition, en la personne du rapporteur, quelqu'un qui connaît toutes les pièces du dossier et qui peut répondre à toutes leurs questions.

Dans le même sens doit être conçu le contact du rapporteur avec les avocats mandataires des parties. Ce contact assure au rapporteur, dès le début, une meilleure connaissance de l'affaire, tandis que l'avocat peut être convaincu dans le stade de l'instruction de l'irrecevabilité de la requête ou du mal fondé de celle-ci et conseiller à son client de s'en désister.

D'autre part, selon la loi, l'inertie des parties ou de leurs mandataires, qui négligeraient de prendre connaissance du dossier et de comparaître à l'audience, n'amène pas nécessairement au retardement de la procédure. C'est ainsi que d'après l'art. 28 de la loi organique, "dès lors que les notifications requises ont été faites conformément à la loi, l'examen de l'affaire et le prononcé de l'arrêt ont lieu même en l'absence des parties".

Dans le but d'empêcher les parties de retarder la procédure et de prolonger ainsi la durée du procès, l'art. 25, par une nouvelle disposition établie en 1984(31) leur interdit de présenter des moyens nouveaux après l'éventuel ajournement des débats.

Toutefois la loi n'empêche pas l'ajournement des débats, qui peut être décidé par la Cour, soit d'office soit à la demande d'une partie. L'ajournement des débats, qui peut avoir lieu à plusieurs reprises,

(31) art.2 para. 2 de la loi No. 1470/1984.

est souvent inévitable, en vue du nombre excessif des requêtes inscrites au rôle du même jour; il constitue ainsi la cause principale de la prolongation de la durée des procès.

Au stade de l'instruction, aussi bien qu'au stade du délibéré, l'affaire est étudiée et jugée à la base des moyens invoqués par le requérant et des exceptions opposées par le défenseur.

Il y a cependant des moyens "d'ordre public" que le rapporteur, ainsi que la formation qui a siégé, doivent soulever et examiner d'office, comme par ex. les moyens relatifs à la compétence de l'autorité administrative qui a émis l'acte attaqué ou de la juridiction qui a rendu l'arrêt attaqué. Sont d'ordre public les moyens et les exceptions tirés de la recevabilité ou de l'irrecevabilité des demandes (requêtes, interventions etc.). C'est ainsi qu'une grande partie du travail accompli par le juge est fait d'office, ce qui a bien sûr une influence sur la durée du procès.

Mais la durée des procès, ouverts soit par la voie du recours en annulation soit par celles du recours en appel ou en cassation, est également influencée par le fait que le Conseil d'Etat n'hésite pas à pénétrer au fond de l'affaire jugée. On pourrait ainsi dire que par le contrôle de la motivation de l'acte administratif et notamment par le moyen d'annulation pour motivation erronée ou insuffisante, le juge dépasse certaines fois la frontière tracée au contrôle de la légalité.

On pourrait faire la même objection quant au contrôle réalisé à travers le pourvoi en cassation. Là encore le Conseil d'Etat a par sa jurisprudence adopté des moyens de cassation, par lesquels est contrôlée la motivation de l'arrêt attaqué, tels que l'omission de répondre à des arguments invoqués ou l'omission de tenir compte des preuves apportées.

Pour faire face à cette situation, et, à vrai dire, pour limiter ce contrôle qui, certaines fois, ne se borne pas, comme on l'a dit, à l'examen de la légalité, au sens strict, de la décision attaquée, le législateur est intervenu en 1984 (32) en exigeant que les moyens de cassation afférents à un vice de motivation du jugement attaqué, auquel il est fait grief de n'avoir pas répondu à un argument invoqué, énoncent clairement le dit argument et fassent spécifiquement référence à la pièce du dossier par lequel le requérant avait invoqué l'argument en question devant le

(32) art.4 para.5 de la loi No.1470/1984.

tribunal du fond. Les moyens qui ne seraient pas ainsi formulés sont rejetés, d'après cette disposition de la loi, comme irrecevables.

Toutefois l'Assemblée plénière du Conseil d'Etat, dans sa session du 24 juin 1988, est allée plus loin, en adoptant, comme il a été déjà dit, la thèse que la limitation des moyens de cassation ne serait pas contraire à la Constitution. Une telle limitation devrait commencer et, peut-être, finir par l'abolition de ceux deux moyens.

En ce qui concerne les recours de pleine juridiction formés par les fonctionnaires, le Conseil d'Etat agit comme l'organe administratif qui a pris la décision attaquée. Il examine donc l'affaire de la même façon que le conseil disciplinaire, ce qui prolonge la procédure de l'instruction. Toutefois le chiffre des recours de cette sorte introduites devant le Conseil d'Etat, comme on a vu, est faible.

Quant aux recours en appel, la Cour Administrative Suprême, si elle juge fondé un des moyens invoqués ou admet d'office un moyen "d'ordre public", elle procède à la disparition du jugement attaqué et, par la suite, à l'examen du recours en annulation qui a été admis ou rejeté par ce jugement. Donc, l'examen d'un recours en appel exige, certaines fois, un effort plus grand de la part du rapporteur et du juge que celui exigé pour l'examen d'un recours en annulation.

Enfin, le Conseil d'Etat, juge des pourvois en cassation, après avoir cassé le jugement attaqué, renvoie l'affaire soit au tribunal ayant rendu le jugement soit à un autre tribunal similaire. Il ne tranche lui-même l'affaire que dans les cas où les faits de la cause sont tout à fait clairs, ce qui arrive très rarement.

4. Droit du justiciable à suivre tous les degrés hiérarchiques judiciaires du recours contentieux administratif.

Ainsi qu'il a été déjà dit, ceux qui forment un recours de pleine juridiction devant les tribunaux administratifs de première instance ou qui sont parties dans cette instance, peuvent attaquer le jugement rendu en dernier ressort par le moyen du recours en cassation devant le Conseil d'Etat. Selon la jurisprudence et l'opinion prédominante dans la doctrine, ce droit leur est reconnu par l'art.95 de la Constitution et la loi ordinaire ne peut pas l'abolir.

D'autre part, d'après les dispositions d'une loi très récente, tous les arrêts des tribunaux administratifs de première instance peuvent être attaqués par le recours en appel devant les tribunaux administratifs de deuxième instance. C'est une généralisation du recours en appel, qui était pourtant prévu auparavant dans la plupart des procédures administratives contentieuses.

On doit ainsi constater que les justiciables ont le droit à suivre tous les degrés hiérarchiques judiciaires quant au recours de pleine juridiction, à savoir les deux instances devant les tribunaux administratifs, dans lesquelles le recours est examiné au fond et l'instance devant le Conseil d'Etat, juge de cassation ou de la légalité du jugement attaqué.

Quant au recours en annulation, il n'y a en principe qu'une instance devant le Conseil d'Etat. Seuls les recours en annulation d'actes administratifs concernant le statut et la carrière des fonctionnaires sont jugés en deux instances, dont la première devant les tribunaux administratifs de deuxième instance et la seconde devant le Conseil d'Etat, juge d'appel.

Le Conseil d'Etat est, d'autre part, la seule instance, quant aux recours de pleine juridiction formés par les fonctionnaires contre les décisions des conseils disciplinaires.

Il faut répéter ici que ces compétences du Conseil d'Etat, étant établies par la Constitution, la loi ne peut pas les abolir ni limiter leur portée.

III. MOYENS TECHNIQUES

A l'heure actuelle l'informatique n'est pas introduite au Conseil d'Etat. Il existe cependant une étude technique soumise au Ministère de la Justice, qui prévoit l'informatisation des répertoires de jurisprudence et du travail administratif accompli par le greffe (répertoire des requêtes déposées ou introduites au greffe, des affaires inscrites au rôle, des arrêts publiés etc.).

Dans une optique plus large, il existe un plan d'informatisation des services du Ministère de la Justice et des tribunaux, de diffusion des données dans ce secteur et d'interconnection des fichiers.

La réalisation de ces programmes dans le proche avenir dépend des crédits qui seront alloués par le gouvernement.

Toutefois on a récemment acquis un petit ordinateur, qui a été mis en oeuvre, cette opération étant encore au stade expérimental. On peut cependant l'utiliser pour puiser d'informations d'une banque de données juridiques privée. On espère que dans un temps plus ou moins proche on pourra puiser d'informations de la banque de données juridiques CELEX, qui appartient aux Communautés Européennes.

On espère aussi remplacer dans l'année les machines à écrire par des ordinateurs personnels et acquérir un télécopieur.

Il n'y a pas de doute que l'informatisation, une fois généralisée, va accélérer l'administration de la justice. Elle permettra l'expédition des affaires dans un temps plus bref et, donc, la limitation de la durée des procès.

On attend une amélioration des conditions du travail des auditeurs et maîtres des requêtes, notamment par l'informatisation des répertoires de jurisprudence, qui, aujourd'hui, sont manuels, ainsi que des collections des textes législatifs et réglementaires et des textes de doctrine.

Dans un cadre d'informatisation plus avancée, on pourrait attendre qu'une grande partie du travail essentiel accompli par le juge, celui de traiter des données factuelles, normatives et jurisprudentielles pour en tirer des conclusions, pourrait être remplacée par le traitement automatisé accompli par l'ordinateur. Mais l'informatisation, comme toute autre méthode, a ses limites. On ne saurait jamais, à notre avis, remplacer le travail très subtil de l'esprit humain, par lequel est rendu le jugement, après considération des données collectées et traitées à l'aide de l'ordinateur, par le travail accompli par l'ordinateur lui-même.

Donc, sans vouloir ignorer certains points faibles, voire négatifs de l'informatisation et surtout de l'informatisation la plus poussée, comme par exemple la difficulté de prendre une décision si on doit faire face à une quantité excessive de données,

on doit admettre que l'introduction de l'informatique au domaine de la justice aura en principe des effets positifs. On doit ainsi attendre qu'elle va contribuer à une amélioration de la qualité du travail accompli par le juge et à l'augmentation du nombre des affaires jugées.

IV. CONCLUSIONS

Le Conseil d'Etat doit, à l'heure actuelle et dans l'avenir le plus proche, faire face aux problèmes qui résultent de l'augmentation progressive et continue du nombre des requêtes y introduites.

Les réformes basées sur les méthodes classiques, utilisées pendant les trois dernières décennies, tels que l'augmentation du nombre des juges et du nombre des sections du contentieux ou la réduction de l'effectif de la formation siégeant, ont atteint leur limite.

La seule solution efficace serait la réduction du nombre des pourvois en cassation portés à l'audience, par l'introduction d'un filtrage qualitatif.

Mais cela ne pourrait avoir lieu, comme il a été dit, que dans le cadre d'une révision constitutionnelle, que l'on devrait envisager.

Il n'y a pas de doute que la situation va s'améliorer considérablement par l'introduction de l'informatique. Mais là encore on ne doit pas s'attendre à des développements immédiats, car tout progrès dans ce domaine dépend de l'allocation des crédits nécessaires, ce qui n'est pas toujours assuré.

D'ailleurs aucune de ces solutions ne serait la panacée. Ce qui compterait plus serait un changement des mentalités, de la mentalité de l'Administration et de ses organes tout d'abord, qui devraient adopter une attitude de strict respect du principe de la légalité et qui devraient éviter l'introduction devant la Cour des pourvois dénués de fondement, de la mentalité

des citoyens ensuite et de leurs avocats certaines fois, qui ne devraient pas vivre pour plaider mais plaider pour défendre des causes justes et bien fondées.

CH/gy

ANNEXE A

Nombre d'arrêts rendus par an

1929	231	1951	2.270	1973	4.156
1930	775	1952	2.972	1974	3.901
1931	951	1953	2.463	1975	3.939
1932	800	1954	1.988	1976	4.679
1933	1.020	1955	1.992	1977	4.816
1934	1.404	1956	2.124	1978	3.974
1935	1.100	1957	2.224	1979	4.284
1936	1.148	1958	2.215	1980	4.380
1937	1.179	1959	2.426	1981	4.108
1938	1.148	1960	2.683	1982	3.996
1939	1.242	1961	2.323	1983	5.287
1940	1.085	1962	2.426	1984	5.130
1941	730	1963	2.340	1985	4.486
1942	688	1964	3.233	1986	4.916
1943	596	1965	2.960	1987	5.419
1944	680	1966	3.178	1988	5.107
1945	714	1967	3.281	1989	4.091
1946	2.450	1968	3.238		
1947	2.396	1969	2.993		
1948	1.900	1970	3.568		
1949	2.100	1971	3.653		
1950	2.164	1972	3.810		

ANNEXE B.

Tableau général des travaux du Conseil d'Etat

Année judiciaire	Affaires pendentes au début de l'année	Affaires introduites	Total	Arrêts publiés	Désistements	Affaires expédiées	Affaires pendantes à la fin de l'année
1985-1986	10.920	5.413	16.333	4.213	713	4.926	11.407
1986-1987	11.407	6.469	17.876	4.702	659	5.561	12.315
1987-1988	12.315	6.711	19.026	5.289	1.233	6.522	12.504
1988-1989	12.504	7.565	20.069	3.676	972	4.669	15.400