

RAPPORT GREC

Rapporteur

Kimon M. CHALAZONITIS

Vice-Président du Conseil d'Etat

PREMIER CAS

CONDITIONS DE DELIVRANCE D'UN TITRE DE SEJOUR ET DE TRAVAIL A UN ETRANGER EXTRACOMMUNAUTAIRE

QUESTION 1 (Juridiction compétente)

Les actes concernant l'établissement des étrangers sur le territoire hellénique (carte de séjour, de travail, etc. ou refus d'une telle carte) relèvent de la compétence de la Direction de Sûreté de l'Etat, appartenant au Ministère de l'Ordre public.

Ces actes sont des actes administratifs à caractère exécutoire et, de ce fait, selon la Constitution (art. 95) et la loi relative au Conseil d'Etat (loi codifiée par le décret n° 18 de 1989), les personnes concernées et celles dont les intérêts légaux en sont affectés, peuvent les attaquer devant le Conseil d'Etat par la voie du recours en annulation pour excès de pouvoir.

Le Conseil d'Etat apprécie la légalité -externe et interne- de l'acte attaqué et peut, par son arrêt, l'annuler en le faisant disparaître avec effet rétroactif.

Le Conseil d'Etat juge dans ces cas en premier et dernier ressort, car les actes concernant l'établissement et le déplacement des étrangers n'appartiennent pas aux catégories d'actes dont la légalité, selon la loi, est en premier ressort appréciée par les tribunaux administratifs de seconde instance, le Conseil d'Etat jugeant en appel.

Toutefois, la nouvelle loi n° 1975 de 1991 a prévu un recours administratif que l'intéressé doit former contre l'acte de refus de séjour ou de prolongation du séjour avant de former un recours devant le Conseil d'Etat, sous peine d'irrecevabilité du recours en annulation.

Il s'agit d'un recours soumis au Ministre de l'Ordre public dans un délai de cinq jours suivant la notification de l'acte de refus à la personne concernée. Le Ministre doit trancher dans les trente jours qui suivent le dépôt du recours au Ministère. L'intéressé peut former un recours en annulation devant le Conseil d'Etat dans le délai de soixante jours prévu par la loi organique du Conseil d'Etat, en attaquant soit l'acte du Ministre qui a rejeté le recours administratif-si un tel acte a été pris et notifié à celui-ci avant l'expiration du délai de trente jours- soit le refus tacite du Ministre présumé par l'absence de réponse.

En ce qui concerne le cas qui fait l'objet du présent rapport, le ressortissant marocain qui désirerait contester la légalité de l'acte de refus de la Direction de la Sûreté de l'Etat, devrait suivre la procédure qui vient d'être rappelée, à savoir déposer un recours administratif devant le Ministre de l'Ordre public. S'il ne lui était pas donné satisfaction, il pourrait ensuite former un recours en annulation devant le Conseil d'Etat contre la décision du Ministre ou contre l'absence de décision du Ministre (refus tacite).

QUESTION 2 (Ministère d'avocat - coût de la procédure)

D'après les dispositions de la loi organique sur le Conseil d'Etat (décret n° 18 de 1989), le requérant, en cas de recours en annulation, doit avoir recours à un avocat, soit pour la rédaction de la requête soit pour la comparution à l'audience soit dans les deux cas.

Notamment, selon l'article 17 du décret ci-dessus, le recours en annulation est présenté sous forme écrite et il est signé par un avocat. Toutefois, le recours signé par le seul requérant est recevable si un avocat, mandaté par celui-ci, comparait à l'audience.

Par ailleurs, dans le cas où le recours en annulation est signé par l'avocat mandataire du requérant, ce dernier peut être dispensé du ministère d'avocat lors des débats à l'audience, s'il dépose à la Cour l'acte notarié de procuration audit avocat ou s'il déclare lui-même à l'audience qu'il approuve le recours signé par son avocat.

Ceci dit, on doit noter qu'en effet l'étranger qui se trouve dans la situation délicate du rejet de sa demande de carte de séjour ou de renouvellement de celle-ci et qui est menacé d'une éventuelle expulsion, doit recourir à un avocat tant pour la rédaction du recours que pour la comparution à l'audience, afin qu'une meilleure défense de ses intérêts soit assurée.

La demande de sursis à exécution doit aussi être signée par un avocat sous peine d'irrecevabilité.

Le requérant doit, lors du dépôt de la requête, s'acquitter des droits de timbre -dont le montant varie selon le nombre des pages écrites-, des droits d'inscription au rôle et de ceux afférents aux procès-verbaux d'audience ; il doit également verser 1 500 drachmes, représentant le cautionnement, qui est restitué s'il est fait droit au recours. Le montant total s'élève à 8 500 drachmes (l'équivalent de 200 francs français), dans le cas où la requête est signée par un avocat ; il est moindre dans le cas contraire. Selon la loi, le requérant qui est représenté à l'audience par un avocat doit verser, avant les débats, 41 000 drachmes (1 000 francs français), ce qui représente le minimum d'honoraires d'avocat fixé par la loi.

Mais la loi ne fixe qu'un minimum. Les honoraires d'avocat pour la rédaction du recours en annulation et la comparution à l'audience atteignent un montant plus élevé qui varie selon l'importance de l'affaire et des questions juridiques soulevées ou selon la valeur pécuniaire de l'objet du recours, lequel d'ailleurs est fixé librement. Pour une affaire de refus de séjour à un étranger, les honoraires s'élèvent à un montant au moins égal à 100 000 drachmes (2 300 francs français) donc au-dessus du minimum précité. On parvient ainsi à un coût total d'au moins 150 000 drachmes (3 500 francs français) en fin de procédure.

Le coût est plus faible si le requérant n'est pas représenté à l'audience par un avocat.

Si le requérant n'est pas en mesure de supporter ces coûts, la loi lui offre la possibilité de demander, en invoquant son indigence, la dispense des droits et du cautionnement ainsi que la désignation d'office d'un avocat pour le représenter. La demande est appréciée par le Président du Conseil d'Etat ou de la Section concernée, lequel ordonne la dispense et désigne l'avocat.

QUESTION 3 (Sursis à exécution)

Le recours en annulation porté devant le Conseil d'Etat n'a pas d'effet suspensif.

Suivant l'article 52 de la loi organique du Conseil d'Etat, le Ministre concerné ou, s'il s'agit d'une personne morale de droit public, son organe exécutif supérieur, peut toujours ordonner le sursis à l'exécution de l'acte attaqué par le recours en annulation.

Conformément à cet article, le requérant peut demander le sursis à l'exécution du même acte en s'adressant à la Commission des sursis, c'est-à-dire une instance réunie pour chaque cas par le Président du Conseil d'Etat ou de la Section compétente et composée de lui-même ou de son suppléant, du rapporteur désigné pour l'affaire (Conseiller ou Maître des Requêtes) et d'un autre Conseiller. La Commission peut, par une ordonnance motivée, rendue en chambre du Conseil, surseoir à l'exécution de l'acte attaqué par le recours en annulation, en principe jusqu'à la fin de l'instance. Toutefois, le sursis peut, selon le cas échéant, n'être accordé que partiellement ou seulement sous certaines conditions.

L'ordonnance rendue par la Commission des sursis n'est pas prononcée publiquement ni précédée d'un débat public en audience. Les parties en cause peuvent, cependant, demander à être entendues devant la Commission.

Les décisions de la Commission n'ont pas l'autorité de la chose jugée et, par conséquent, le requérant peut encore, après l'éventuel rejet de sa demande, présenter une nouvelle demande de sursis, en invoquant des éléments qui n'existaient pas ou qui n'étaient pas connus lors de l'examen de la première demande ou en se prévalant du changement de situation intervenu après cet examen. L'administration peut également invoquer de tels éléments pour réclamer le retrait de l'ordonnance de sursis.

L'introduction de la demande de sursis n'a pas d'effet suspensif. D'autre part, le sursis n'est pas accordé si l'acte attaqué par le recours en annulation a été exécuté avant le dépôt de la demande ou même avant son examen par la Commission. En effet, l'administration, dès qu'elle est informée du dépôt de la demande, s'abstient en principe de procéder à l'exécution de l'acte attaqué.

Toutefois, la Commission, soucieuse d'assurer au requérant une protection efficace -particulièrement au cas où il y a un retard dans l'expédition des pièces du dossier, demandées par le rapporteur- ordonne le sursis à titre provisoire, pour pouvoir trancher définitivement en pleine connaissance du dossier.

Le sursis est ordonné si la Commission estime que l'exécution de l'acte attaqué par le recours en annulation va causer au requérant des préjudices irréparables ou dont la réparation s'avère très difficile au cas où il serait fait droit au recours. Les préjudices peuvent avoir un caractère matériel ou moral mais non un caractère purement pécuniaire ; ce dernier préjudice étant considéré, en principe, comme réparable.

Les moyens d'annulation invoqués par le requérant, qu'ils soient ou non sérieux, ne sont pas, en règle générale, pris en considération pour l'octroi du sursis et la Commission n'accorde pas le sursis si elle estime que le recours en annulation va être déclaré irrecevable.

Le sursis est refusé si l'exécution immédiate de l'acte attaqué est dictée par l'intérêt public : par exemple, lorsque la mesure administrative a été prise en vue de la protection de l'ordre public, de la santé publique, de l'économie nationale, etc.

Le sursis vise à empêcher l'apparition d'une situation nouvelle qui, une fois créée, rendrait difficile voire impossible le rétablissement de la situation antérieure en cas d'annulation de l'acte attaqué par le recours en annulation. Aussi le sursis est-il refusé si cet acte a un caractère négatif (par exemple, refus d'octroi d'un permis) et que, de ce fait, son exécution n'entraîne pas un changement de la situation.

Si, dans ce cas, la Commission accordait le sursis demandé, elle obligerait l'administration à agir d'une façon positive (par exemple, à accorder le permis), ce qui ne serait pas compatible avec la finalité en vue de laquelle le sursis a été prévu par la loi.

Les principes dont il vient d'être question sont applicables en matière d'établissement et de déplacement des étrangers sur le territoire. Suivant ces principes, la Commission n'accorde pas le sursis à l'exécution d'actes à caractère négatif, tels que les actes par lesquels l'administration ne permet pas l'entrée sur le territoire hellénique, par exemple, en refusant d'offrir l'asile politique. Mais, d'autre part, la Commission, dans sa jurisprudence, fait preuve de largeur d'esprit lorsque les demandes de sursis visent des actes d'expulsion. Ces demandes sont souvent examinées au fond, même lorsque les personnes concernées ne sont établies sur le territoire que depuis peu de temps, voire lorsque l'on pourrait difficilement parler de protection d'une situation existante. D'autre part, l'expulsion, même réalisée avant l'examen de la demande, n'empêche pas l'octroi du sursis, la Commission ayant admis, par sa jurisprudence, que l'exécution de l'acte administratif d'expulsion a un caractère permanent et que, par conséquent, le sursis à exécution n'entraîne pas en effet la création d'une nouvelle situation.

A la lecture de plusieurs décisions de la Commission des sursis, on observe que l'interdiction de séjour et, en particulier, la mesure d'expulsion visent à assurer l'ordre public, ce qui entraîne, en principe, l'exclusion du sursis à exécution pour de telles mesures. Selon ces mêmes décisions, des exceptions à cette règle ne sont autorisées qu'à titre exceptionnel lorsque l'exécution des actes précités risque de menacer la vie ou la liberté de la personne concernée.

Cette règle restrictive ne figure pas toutefois dans le texte de certaines autres décisions de la Commission où il est procédé à l'examen des arguments invoqués par le requérant concernant le caractère des préjudices que l'exécution de l'acte attaqué va lui causer. Si la Commission juge ces préjudices irréparables ou difficilement réparables, elle ordonne le sursis, du moins dans le cas où l'administration n'a pas soutenu expressément que l'exécution immédiate de l'acte attaqué a été dictée par l'intérêt public.

Dans d'autres affaires, la Commission a même refusé d'adopter les conclusions de l'administration quant à l'existence de motifs d'intérêt public justifiant la mesure prise contre l'étranger. Elle a ainsi jugé que les faits invoqués par celle-ci ne pouvaient venir à l'appui de telles conclusions ou a rejeté les arguments avancés par l'administration sur la nécessité de l'exécution immédiate de la mesure concernée, en se fondant sur le caractère irréparable des préjudices que le requérant allait subir et en admettant expressément ou tacitement que l'intérêt public n'empêchait pas le sursis demandé.

Il est vrai que la Commission, dans la vingtaine de décisions rendues pendant ces dix dernières années et dont la plupart ont trois ou quatre ans, cherche à concilier la notion de la gravité des préjudices que l'exécution de l'acte administratif attaqué va causer à l'étranger concerné avec celle d'intérêt public, qui exige souvent l'exécution immédiate de cet acte. Dans la recherche de cet équilibre entre des données contradictoires, on peut constater que les arguments fondés sur la situation familiale de la personne concernée, comme la qualité de membre d'une famille installée en Grèce pèsent d'un certain poids. C'est ainsi que la Commission a ordonné le sursis en tenant compte du fait que la requérante a été l'épouse d'un Grec, décédé au moment de l'examen de sursis⁽¹⁾ ou en prenant en considération le fait que la requérante a un enfant mineur⁽²⁾ ou une fille, élève de l'école primaire⁽³⁾. La Commission a également pris en compte le fait que la famille du requérant est installée en Grèce⁽⁴⁾ ou que le requérant a déjà annoncé son prochain mariage en Grèce⁽⁵⁾ ou encore qu'il a à sa charge sa femme et leur enfant mineur⁽⁶⁾. A une seule reprise, la Commission a refusé d'accorder le sursis au père d'une fille mineure en s'appuyant sur des motifs d'intérêt public⁽⁷⁾.

Il ressort de ce qui a été dit que le ressortissant marocain, à qui l'on a refusé le titre de séjour et de travail demandé, aurait le droit de former un recours en annulation contre l'acte du refus et simultanément une demande de sursis à l'exécution de cet acte. Mais le sort de cette demande, en raison des données de l'affaire, apparaît incertain.

En premier lieu, le demandeur devrait repousser l'argument, selon lequel la demande de sursis était irrecevable, à cause du caractère négatif de l'acte attaqué. A cela, il pourrait, cependant, opposer le fait qu'il avait déjà séjourné légalement sur le territoire et que le refus du titre de long séjour et de travail n'était qu'un refus de prolongation de son séjour. Ainsi, le sursis n'aurait pas pour effet la création d'une situation déjà existante. Cette argumentation serait accueillie plutôt favorablement par la Commission ainsi qu'il ressort de sa jurisprudence. Cela est vrai pour le refus de titre séjour mais ne vaut pas pour le refus de titre de travail, étant donné que le Marocain n'a pas été jusqu'à présent détenteur d'un tel titre, mais d'un simple visa touristique. Si la Commission lui accordait le sursis demandé, elle obligerait donc l'administration à attribuer le titre de travail demandé, ce qui ne peut découler d'une demande de sursis, ainsi qu'on vient de le préciser.

(1) c.s. (Commission des sursis) - n° 155/1993

(2) C.S. n° 327/1993

(3) c.s. n° 210/1992

(4) C.S. n° 402/1989

(5) cs. n° 399/1988

(6) c.s. n° 443/1986

(7) c.s. n° 211/1986. Il faut, toutefois, noter que dans ce cas, ainsi qu'il ressortait des pièces du dossier, l'intérêt du requérant pour sa fille était très douteux.

Par ailleurs, le Marocain devrait, pour appuyer sa demande, prouver que l'exécution de l'acte attaqué l'oblige à quitter le territoire hellénique, en lui causant des préjudices, dont la réparation serait impossible ou du moins difficilement réparable en cas d'annulation de cet acte.

Les données de l'affaire ne nous permettent pas d'imaginer d'autre fondement à la demande que le mariage récent du demandeur. Mais cet argument est extrêmement fragile, étant donné qu'il n'y a jamais eu de vie commune entre les époux. Il est donc presque certain que la réaction de la Commission sera négative. Il ne reste au demandeur qu'à invoquer les dangers sérieux que comporterait son retour vers la patrie d'origine, dangers menaçant sa vie ou sa liberté ou résultant de l'insuffisance de ses moyens de subsistance.

Hormis cette dernière possibilité, la demande de sursis n'aurait que peu de chances d'être admise, même si l'administration s'abstenait d'invoquer des motifs d'intérêt public (à supposer qu'il en existât) à l'appui de ses conclusions en faveur du rejet de la demande.

La procédure devant la Commission des sursis est simple et suffisamment rapide. Le Président de la Section compétente désigne le rapporteur par arrêté dès le dépôt de la demande et saisit le Ministre compétent pour la transmission des pièces du dossier dans un délai de six jours au moins, en cas d'urgence, à compter du lendemain de la notification de l'arrêté. Le rapporteur veille à ce que le délai soit observé et à ce que tous les documents nécessaires soient collectés. Dès qu'il est prêt à introduire la demande devant la Commission, le Président peut réunir celle-ci et l'affaire est délibérée hors la présence des parties, sauf si elles ont demandé expressément à être entendues.

La durée de cette procédure varie selon l'urgence de l'affaire portée devant la Commission. S'il existe un danger imminent d'apparition de situations qui ne pourraient pas être rétablies, la Commission peut, ainsi que précisé ci-dessus, ordonner le sursis provisoire de l'acte attaqué, avant qu'elle ne prenne connaissance de toutes les pièces du dossier, voire même avant l'expiration du délai de six jours.

En ce qui concerne l'affaire dont il s'agit, il faudrait normalement attendre la décision de la Commission dans un délai de dix à vingt jours, à compter du jour de la remise de la demande au greffe.

La procédure contentieuse dure beaucoup plus longtemps. Le Conseil d'Etat est obligé de faire face à un sérieux problème d'augmentation des recours, ce qui retarde encore les délais de jugement.

Toutefois, en ce qui concerne les procès relatifs à l'établissement des étrangers (refus de titre de séjour ou de travail, expulsion, refus du statut de réfugié, etc.), leur durée est moindre en raison de l'urgence de ces affaires et de leur nombre limité. D'après les éléments dont nous disposons, il faut attendre plus ou moins un an et demi à compter du jour du dépôt du recours, pour avoir obtenu un arrêt statuant au fond.

QUESTION 4 (Dispositions applicables)

Suivant l'article 21, § 1, de la Constitution hellénique en vigueur depuis 1975, "la famille en tant que fondement du maintien et du progrès de la Nation, ainsi que le mariage, la maternité et l'enfance, se trouvent sous la protection de l'Etat". Par ailleurs, selon l'article 93, §4, de la Constitution, "les tribunaux sont tenus de ne pas appliquer une loi dont le contenu est contraire à la Constitution".

La deuxième de ces dispositions consacre, dans toutes les instances juridictionnelles, le contrôle de la constitutionnalité des lois, un contrôle qui a été reconnu par la jurisprudence de la Cour de Cassation, il y a cent ans, et que le Conseil d'Etat a également reconnu depuis sa création en 1929. Il s'agit d'un contrôle concret qui ne conduit pas à l'annulation de la disposition de la loi jugée inconstitutionnelle, mais à la non application de cette disposition dans le cas jugé. Toutefois, quoique les effets d'un tel jugement paraissent limités, ce jugement, lorsqu'il émane de l'une des Cours Suprêmes (Conseil d'Etat, Cour de Cassation, Cour des Comptes) créé à la charge du législateur l'obligation morale d'abolir ou de modifier la disposition entachée d'inconstitutionnalité, du moins s'il n'existe pas d'arrêts contradictoires de l'une ou des deux autres cours suprêmes au sujet de la

constitutionnalité de cette disposition. Dans ce dernier cas, l'affaire est réglée par la Cour Suprême Spéciale, prévue par l'article 100 de la Constitution, après recours du Ministre de la Justice, du Procureur Général auprès de la Cour de Cassation et certains autres hauts magistrats ou de toute personne dont les intérêts légaux sont affectés. La disposition de loi déclarée, dans ces conditions inconstitutionnelle, par arrêt de cette Cour, devient caduque.

Si l'on applique les dispositions de la loi relative à l'établissement des étrangers en Grèce, le Conseil d'Etat doit examiner si ces dispositions sont conformes à celles de l'article 21 de la Constitution relatives à la protection de la famille et du mariage et écarter celles qu'il juge contraires aux dispositions dudit article. Il peut, d'autre part, s'inspirer des dispositions de l'article 21, lorsqu'il est appelé à interpréter les dispositions de la législation sur les étrangers.

Le requérant, s'il prétend que certaines des dispositions sur lesquelles a été fondé l'acte de rejet de sa demande d'un titre de séjour et de travail sont contraires à l'article 21 de la Constitution, peut invoquer celui-ci dans sa requête ou dans une requête additionnelle présentant de nouveaux moyens d'annulation, voire dans un simple mémoire écrit, étant donné que la Cour est obligée d'examiner d'office la constitutionnalité de toutes les dispositions qu'elle serait appelée à appliquer.

Le requérant peut, d'autre part, invoquer les articles 8 et 12 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ratifiée par la loi et faisant partie du droit hellénique interne. L'article 8 reconnaît un droit au respect de la vie privée et familiale, et toute ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit est interdite pour autant qu'elle ne soit pas prévue par la loi et ne constitue pas une mesure nécessaire, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, etc. Par l'article 12 est reconnu aux hommes et aux femmes "le droit de se marier et de fonder une famille selon les lois nationales régissant l'exercice de ce droit".

D'après l'article 28 de la Constitution, les règles de droit international généralement reconnues ainsi que les conventions internationales, dès leur ratification et leur entrée en vigueur, font partie du droit interne et priment toute disposition de loi contraire. Le requérant en question peut alors invoquer les articles 8 et 12 de la Convention précitée s'il prétend que les dispositions de la loi appliquée dans son cas sont contraires aux dispositions. Le Conseil d'Etat est d'ailleurs obligé, d'après l'article 28 de ne pas appliquer des dispositions de loi contraires à ladite Convention, même si le requérant n'a pas invoqué son application.

En troisième lieu, le requérant peut invoquer les dispositions de la loi en vigueur, relative à l'établissement et au déplacement des étrangers, s'il prétend que l'administration, en lui refusant le titre de séjour et de travail demandé, les a mal interprétées et appliquées ou les a violées soit en s'abstenant d'observer la procédure établie par celles-ci, soit en agissant de façon contraire à la lettre ou à l'esprit de ces dispositions.

Il s'agit -si l'on se place au moment où les faits qui font l'objet de ce rapport se sont produits, c'est-à-dire en 1989- de la loi n° 4310 de 1929, dont les dispositions, partiellement amendées, étaient encore en vigueur. Cette loi a été remplacée par la loi n° 1975 de 1991 entrée en vigueur le 4 juin 1992.

Il est vrai que ni l'un ni l'autre de ces deux textes législatifs ne mentionnent le droit du conjoint étranger d'un ressortissant de nationalité hellénique, vivant en Grèce, de séjourner, après son mariage, dans ce pays et d'y exercer une profession.

Par ailleurs, conformément à la loi n° 4310 qui s'applique au cas du ressortissant marocain, les étrangers entrant, comme lui, sur le territoire grec sous couvert d'un visa touristique, peuvent y séjourner pendant trente jours mais s'ils désirent séjourner plus longtemps, ils doivent demander un permis de séjour, dont la durée ne peut dépasser trois mois à compter du jour de leur entrée en Grèce (article 6).

La nouvelle loi n° 1975 de 1991 autorise un séjour provisoire de trois mois et l'octroi d'un permis de séjour de trois mois sur demande de l'étranger entré régulièrement sur le territoire. Ce permis peut être prolongé exceptionnellement pour une durée de trente jours.

Sous l'empire de la précédente loi, le séjour pouvait être prolongé pour une durée de deux ans. En ce cas, l'étranger concerné recevait une carte d'identité renouvelable tous les deux ans. Il en était ainsi lorsque le demandeur détenait un permis de séjour pour travailler ou exercer une profession ou pour suivre des études en Grèce.

La jurisprudence du Conseil d'Etat⁽¹⁾, en interprétant ces dispositions dans un sens favorable aux étrangers entrant en Grèce, a reconnu un pouvoir discrétionnaire aux autorités compétentes, mais a admis également qu'un étranger entré légalement sur le territoire et muni d'un permis de séjour valable, ne pouvait être privé de ce permis que par des motifs d'intérêt public ou social, devant être précisés dans l'acte de retrait du permis ou de refus de renouvellement ou, du moins, résulter des pièces du dossier⁽²⁾.

Selon la loi 4310 de 1929, l'étranger qui voulait travailler en Grèce ou y exercer une profession devait demander un permis de travail que le Ministre de l'Intérieur pouvait accorder ou refuser à sa guise. D'autre part, celui-ci devait être muni d'un document permettant son entrée et son séjour en Grèce pour y travailler. En ce qui concerne le Marocain qui a demandé un permis de travail après son arrivée en Grèce sous couvert d'un visa touristique, sa demande n'avait que très peu de chances d'aboutir.

Les dispositions de la nouvelle loi 1975 de 1991, pour être plus précises, n'en sont pas moins défavorables à ce ressortissant marocain.

C'est ainsi que, conformément aux dispositions de cette loi, l'étranger qui désire travailler en Grèce doit obtenir, avant son entrée sur le territoire, un document auprès du Ministre du Travail lui accordant un séjour en qualité de travailleur. C'est à cette dernière condition que le permis de séjour d'un an et le permis de travail sont accordés. Celui qui désire continuer à travailler demande ensuite une prolongation de son séjour. Le demandeur a droit au renouvellement de son permis tous les ans pendant cinq ans. Le renouvellement est accordé ensuite pour une durée de deux ans. L'étranger qui a séjourné sur le territoire pendant une durée de quinze ans, tout en ayant occupé un emploi lui permettant d'être couvert par la sécurité sociale, a droit, sous certaines conditions, à un permis de séjour d'une durée indéterminée. Le Ministre du Travail n'accorde le permis qu'après avoir regardé si le poste de travail en question pouvait être confié à des personnes résidant en Grèce, telles que les ressortissants grecs ou communautaires ou de souche grecque ou les réfugiés installés légalement (article 21).

Toutefois, l'article 14 de cette loi accorde à l'étranger qui est installé en Grèce depuis cinq ans et qui possède un permis de séjour et de travail, le droit d'inviter les membres de sa famille à venir séjourner sur le territoire aux conditions dont lui-même a bénéficié. Si cette dernière disposition avait été en vigueur en 1989, le ressortissant marocain aurait pu, le cas échéant, l'invoquer en prétendant qu'en sa qualité d'époux d'une Grecque, il avait droit à un traitement au moins équivalent à celui qui est réservé à des conjoints dont aucun n'est de nationalité grecque.

Il aurait pu, en outre, -si la loi 1975 de 1991 avait été en vigueur en 1989- invoquer l'article 27 - § 5 en vertu duquel l'expulsion d'un étranger, membre d'une famille d'un ressortissant grec, est décidée par le Ministre de l'Ordre public, après avis d'une Commission composée de trois hauts fonctionnaires. Il aurait pu alors soutenir que, conformément à cette disposition, le Ministre avait le pouvoir discrétionnaire de lui accorder le permis de séjour demandé, même s'il ne remplissait pas toutes les conditions requises pour l'acquisition de ce titre.

Le ressortissant marocain aurait pu encore invoquer les dispositions contenues dans des actes réglementaires émanant d'organes administratifs ayant reçu délégation de pouvoir accordée par la loi sur l'établissement des étrangers.

(1) Il n'existe que très peu d'arrêts (moins de dix) dans la dernière décennie, mais leur nombre tend à augmenter.

(2) v. surtout les arrêts n°s 1101 et 3603 de 1991, 218 de 1989.

Conformément aux dispositions de la loi 4310 de 1929 et surtout de la loi 1975 de 1991, certaines matières concernant l'établissement des étrangers font l'objet d'une délégation de pouvoir accordée soit au chef de l'exécutif soit aux ministres compétents. C'est ainsi que par un arrêté ministériel (n°4803/13-9a du 23 mai 1992 - arrêté conjoint des ministres du Travail et de l'Ordre public), pris après délégation fondée sur l'article 22 de la loi n° 1975 de 1991, les étrangers, époux de ressortissants grecs, qui veulent séjourner et travailler en Grèce, sont dispensés de l'obligation de se procurer, avant leur arrivée sur le territoire, le document du Ministère du Travail, permettant leur entrée sur le territoire. Le ressortissant marocain aurait pu invoquer la disposition précitée de l'arrêté ministériel, si les faits s'étaient déroulés après le 4 juin 1992, sous l'empire de la loi de 1991.

Le ressortissant marocain aurait pu encore invoquer les **principes généraux du droit**, tels que les principes de l'état de droit, de la proportionnalité, de la bonne administration, de la motivation des actes administratifs défavorables à l'administré, du non retrait des actes favorables après un certain délai, etc., s'il s'était fondé sur la méconnaissance par l'administration d'un ou plusieurs de ces principes généraux dans l'acte de rejet du permis de séjour et de travail.

Le Conseil d'Etat, qui doit appliquer, dans le cas en question, de nombreuses dispositions, doit suivre le principe de la hiérarchie des normes, selon lequel la Constitution et les principes généraux de droit issus des dispositions constitutionnelles (par exemple, principe de l'état de droit, principe démocratique, etc.) priment sur toutes les dispositions contraires contenues dans les lois ordinaires. En deuxième lieu, les règles de droit international généralement reconnues et les dispositions contenues dans les conventions internationales prévalent sur les dispositions contraires contenues dans les lois ordinaires, ainsi que les principes généraux du droit administratif issus de telles lois. Enfin, les dispositions des lois ordinaires priment sur les principes généraux de droit administratif contraires, ainsi que sur les dispositions des actes réglementaires issus des organes administratifs.

Suivant le principe de la hiérarchie des normes, le juge, en l'occurrence le Conseil d'Etat, va tout d'abord rechercher les dispositions applicables figurant dans la loi sur l'établissement des étrangers en Grèce ou dans certains actes réglementaires s'y rapportant. Dans le cadre de ce travail, il va tenir compte des prétentions des parties par rapport aux dispositions qui justifient ou non l'édition de l'acte attaqué et par rapport aux dispositions sur lesquelles sont fondés les moyens d'annulation invoqués par le requérant. Mais selon l'ancien adage "*jura novit curia*", il incombe au juge de trouver les dispositions applicables.

Ceci fait, il doit procéder à un travail plus subtil, qui consiste à mettre les dispositions de la loi applicables à l'épreuve des dispositions de la Constitution et des principes généraux émanant de celles-ci, c'est-à-dire à contrôler leur constitutionnalité. Puis, il doit examiner si ces dispositions, quoique non contraires à la Constitution, s'opposent à des dispositions contenues dans des conventions internationales ratifiées par la Grèce comme la Convention européenne des Droits de l'Homme.

Au vu de ce contrôle, le Conseil d'Etat va écarter, totalement ou en partie, les dispositions de la loi jugées contraires à la Constitution ou à la Convention et appliquer soit les dispositions contenues dans l'un ou l'autre des deux textes, si leur application directe est possible, soit les principes généraux issus de ces textes, soit d'autres dispositions de loi ou d'autres principes généraux. Mais avant d'écarter ces dispositions, il va examiner s'il peut les interpréter conformément à la Constitution ou à la Convention, c'est-à-dire leur donner un sens qui les rendrait conformes aux dispositions de la Constitution et de la Convention.

Il est évident qu'avant de trancher au fond, le Conseil d'Etat va se prononcer sur la recevabilité de la requête, en appliquant les dispositions de la législation s'y rapportant. Il va également, en se fondant sur les moyens d'annulation invoqués par le requérant, mais parfois en agissant d'office, apprécier la légalité de l'acte administratif attaqué du point de vue formel, en appliquant les dispositions de la Constitution et de la loi qui prévoient les formalités et la procédure qu'on doit observer pour prendre cet acte.

Enfin, s'il ne parvient pas à la conclusion que les dispositions applicables ont été violées d'une façon directe et s'il ne procède donc pas à l'annulation de l'acte attaqué pour ce motif, il va, en se fondant sur les moyens d'annulation invoqués, contrôler l'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'Administration qui a pris l'acte attaqué. Pour ce faire, il va appliquer les principes généraux du droit et les dispositions de la loi qui régissent

l'exercice par l'administration de son pouvoir discrétionnaire (principe d'égalité, de bonne administration, de bonne utilisation du pouvoir discrétionnaire, de motivation des actes défavorables, etc.). De même, il va examiner si l'acte est entaché du vice de détournement de pouvoir, dans le cas où le requérant invoque ce moyen d'annulation.

QUESTION 5 (Contrôle juridictionnel)

Le Conseil d'Etat contrôle, par la voie du recours en annulation, la légalité de l'acte administratif attaqué. Il devrait donc juger illégal l'acte de refus du permis de séjour et de travail, demandé par le ressortissant marocain, en constatant, sur le fondement des dispositions de la Constitution, de la Convention européenne des Droits de l'Homme et de la loi, que l'existence d'un mariage, même fictif, assure au conjoint étranger d'un citoyen grec le droit de séjourner et de travailler en Grèce.

Ceci dit, il faut préciser que, d'après le code civil, le mariage, même fictif, n'est pas considéré comme inexistant ; il ne peut même pas être déclaré nul par le tribunal civil compétent après recours formé par la personne intéressée ou le procureur. Le caractère inexistant du mariage constitue seulement, dans certaines conditions, un cas de divorce.

Or, tout ceci n'interdit pas au législateur de lier certains effets non pas à tout mariage contracté conformément au code civil, mais au mariage suivi d'une vie commune des époux. Si l'on admettait donc que les dispositions de l'article 21 de la Constitution et les dispositions analogues de la Convention européenne des Droits de l'Homme ne protègent pas le mariage mais la communauté de vie dans le mariage, on devrait reconnaître que l'administration a le droit d'examiner la réalité du mariage dans le cas en question.

Le Conseil d'Etat, d'autre part, ne pourrait pas apprécier lui-même le caractère fictif ou non du mariage, même dans l'hypothèse où, selon la loi, on devait avoir en vue non pas un mariage dûment contracté, mais la réalité de l'union matrimoniale, car, en se prononçant sur la réalité du mariage, il procéderait à une appréciation des faits, qui n'est pas de la compétence du juge en annulation.

Ceci dit, on doit préciser que le Conseil d'Etat, juge de l'annulation, en exerçant le contrôle de la légalité de l'acte administratif attaqué, peut censurer d'une manière indirecte les constatations de fait sur lesquelles cet acte a été fondé, en jugeant, par exemple, que ces faits sont matériellement inexacts ou que la motivation de l'acte administratif est illégale ou insuffisante.

Les tribunaux civils, quant à eux, ne peuvent pas déclarer nul un mariage fictif, car, ainsi qu'il vient d'être précisé, ce mariage est existant et valide. Le Conseil d'Etat ne pourrait donc pas saisir ces tribunaux dans le but de connaître si le mariage en question est fictif ou non fictif. D'ailleurs, il ne pourrait saisir les tribunaux, selon la loi, ni pour leur demander s'il existe une communauté de vie entre les époux ni pour porter devant eux des questions sur l'existence ou la validité du mariage.

En revanche, le Conseil d'Etat est lié par les arrêts des tribunaux civils compétents qui déclarent nul un mariage, suite à un recours formé par les personnes ayant un intérêt légal ou par le procureur. Les cas de nullité du mariage sont prévus expressément dans le code civil (manque de consentement des époux, époux mineurs, parenté d'un certain degré entre époux, existence d'un mariage précédent, etc), mais un mariage est considéré comme valide tant que sa nullité n'a pas été constatée par le tribunal compétent.

Un mariage est considéré, d'autre part, comme inexistant dans un seul cas, prévu par le code civil, à savoir dans le cas où les futurs époux n'ont pas exprimé leur consentement en public, devant le maire du lieu de leur séjour (mariage civil) ou lorsque le mariage n'a pas été contracté suivant les rites de la religion à laquelle ils appartiennent (mariage religieux). Le mariage inexistant est nul et de nul effet, sans qu'il soit besoin que sa nullité soit reconnue par décision judiciaire.

Après ces considérations sur les dispositions applicables et sur leur sens, ainsi que sur la portée du contrôle judiciaire, on doit s'interroger sur les chances de réussite du recours en annulation que le ressortissant marocain va former devant le Conseil d'Etat.

Selon la loi en vigueur en 1989, ainsi qu'il vient d'être précisé, l'étranger non originaire de la Communauté, entré en Grèce sous couvert d'un visa touristique, n'avait le droit d'y séjourner que pendant trente jours. S'il désirait prolonger son séjour, il devait se présenter au service compétent pour faire connaître son intention au plus tard le trentième jour. Dès la présentation de cette déclaration, il lui aurait été accordé un permis de séjour de trois mois.

Si, en conséquence, dans le cas dont il s'agit, le Marocain n'avait pas observé le délai de trente jours, sa demande aurait dû être rejetée, car, ainsi qu'il a été jugé⁽¹⁾, le permis de séjour ou son renouvellement n'est accordé qu'à la condition que la personne concernée soit légalement entrée et se soit légalement installée en Grèce.

Depuis la loi 1975 de 1991, la situation n'a évolué qu'en ce qui concerne la durée du séjour provisoire, qui est passée de trente jours à trois mois. Si les dispositions de la nouvelle loi avaient été applicables, le Marocain aurait dû être considéré comme étant légalement installé en Grèce au moment où il a demandé le permis de séjour. Il aurait donc rempli les conditions requises pour l'octroi d'un permis de séjour de trois mois.

Ceci dit, on doit répondre à la question de savoir si la qualité de conjoint d'une Grecque autorisait le Marocain à exiger un permis de séjour, notamment un permis de séjour de longue durée, et un permis de travail.

Il ressort de ce que l'on vient d'exposer qu'un tel droit n'est accordé explicitement à l'étranger marié à une Grecque, ni par la législation en vigueur en 1989 ni par la législation actuelle. La loi 4310 de 1929 ne contient pas de dispositions sur ce sujet tandis que la loi 1975 de 1991 n'aborde cette question qu'indirectement dans ses articles 14 et 27. Il en est de même en ce qui concerne l'arrêté ministériel du 23 mai 1992.

Mais les arguments que le Marocain pourrait tirer de ces articles ne lui seraient pas utiles. C'est ainsi que l'article 14, qui reconnaît aux membres des familles d'étrangers le droit au regroupement, exige que l'étranger installé en Grèce, qui invite les membres de sa famille à y venir, ait séjourné dans ce pays pendant une durée d'au moins cinq ans; Dans le cas du Marocain, entré en Grèce depuis deux mois, cette condition n'est évidemment pas remplie.

L'article 27, s'il permet au Ministre de l'Ordre Public de procurer à un étranger marié à une Grecque un titre de séjour sur le territoire, malgré son entrée ou son installation irrégulière, lui accorde aussi un pouvoir discrétionnaire à cet égard, ce qui n'exclut donc pas le rejet de la demande au motif qu'il n'existe pas de vie commune entre les époux. Le refus du titre de séjour à ce titre ne serait donc pas illégal.

Enfin, selon l'article 1 de l'arrêté ministériel du 23 mai 1992 précité, les étrangers, époux de Grecs, sont dispensés de l'obligation que toute personne qui désire travailler ou exercer sa profession en Grèce se doit d'obtenir, c'est-à-dire disposer d'un permis de travail avant son entrée sur le territoire. Mais cet article ne s'applique, si l'on s'en tient à la lettre de celui-ci, qu'à la condition d'une communauté de vie entre les époux. Cette condition n'étant pas remplie dans le cas en question, le Marocain ne pourrait donc bénéficier des dispositions de l'article précité.

Le ressortissant marocain pourrait encore invoquer les dispositions de l'article 21 de la Constitution et des articles 8 et 12 de la Convention des Droits de l'Homme. Mais ce serait en pure perte.

C'est ainsi que, conformément à la lettre de l'article 21, qui accorde la protection à la famille, "en tant que fondement du maintien et du progrès de la Nation", les étrangers ne font pas l'objet de cette protection et, donc, ne peuvent pas invoquer cet article. Mais, en outre, cette disposition constitutionnelle consacre un droit

(1) C.E. (Conseil d'Etat) 3605/1991

à caractère social et ne pourrait être invoquée que pour écarter l'application d'une disposition de loi, contraire à l'article 21, par exemple si la loi sur les étrangers excluait l'entrée et l'installation sur le territoire des étrangers mariés à des Grecs ou imposait le départ de tous ceux qui, après leur entrée sur le territoire, contractent un mariage avec un Grec. L'article 21 n'impose pas au législateur une obligation de prendre des mesures positives de protection des mariages et des familles, sous peine d'inconstitutionnalité de l'omission de se conformer à cette obligation. Enfin, le terme de "mariage", utilisé par l'article 21, n'empêche pas, à notre avis, le législateur d'accorder sa protection aux seuls époux qui mènent une vie commune sans pour autant retendre à tous ceux qui ont dûment contracté un mariage.

D'autre part, les articles 8 et 12 de la Convention européenne des Droits de l'Homme ne pourraient pas être interprétés dans un sens visant à imposer au législateur national l'obligation de consacrer la libre entrée et installation du conjoint étranger dans le pays d'origine de son conjoint. Ces articles excluent, ainsi qu'il a été dit en ce qui concerne l'article 21 de la Constitution, l'introduction de dispositions défavorables à l'union familiale et ils peuvent, comme l'article 21, servir de fondement à une interprétation des dispositions nationales, qui ne seraient pas claires ou conformes à leur esprit. Les dispositions de ces articles n'empêchent pas non plus le législateur national d'accorder une protection aux seuls époux qui mènent une vie commune.

Le Conseil d'Etat, dans les quelques arrêts intervenus en matière de droit d'établissement et de déplacement des étrangers, n'a pas eu l'occasion de se prononcer sur ces questions. L'arrêt n°1101 de 1991 semble toutefois confirmer ce qui vient d'être exposé ci-dessus : en effet, a été jugée conforme à la loi la motivation d'une décision de refus de permis de séjour à un étranger qui se prévalait de son mariage avec une Grecque mais ne menait aucune vie commune avec celle-ci.

La pratique administrative a d'ailleurs toujours accordé une importance déterminante au critère de vie commune entre les époux.

En conséquence, si les moyens d'annulation invoqués par le Marocain étaient fondés sur la violation de la loi, ils devraient être rejetés.

Le Conseil d'Etat, après le rejet de ces moyens, devrait encore contrôler la motivation de l'acte de refus de séjour et de travail, au cas où la légalité de celui-ci viendrait à être contestée par le requérant.

Il devrait rejeter ce dernier moyen tout en opérant un contrôle de la matérialité des faits et des éléments sur lesquels repose cette motivation.

QUESTION 6 (Exécution des arrêts prononçant l'annulation)

D'après l'article 95 - § 5 de la Constitution, "l'administration est tenue de se conformer aux arrêts d'annulation du Conseil d'Etat. La violation de cette obligation engage la responsabilité de tout organisme qui ne s'est pas soumis à cette obligation dans les conditions prévues par la loi".

La loi prévoit, en ce qui concerne les agents administratifs qui ne se conforment pas aux arrêts d'annulation du Conseil d'Etat, des sanctions pénales pouvant aller jusqu'à la condamnation à une prise d'emprisonnement de deux ans ainsi que des sanctions disciplinaires. La loi rend ces mêmes agents responsables à titre personnel en matière d'indemnisation.

Jusqu'en 1984, le Conseil d'Etat n'avait pas la possibilité d'intervenir pour s'assurer de l'exécution des arrêts prononçant l'annulation. En 1984, la loi n° 1470 a chargé une Commission permanente, composée de membres du Conseil d'Etat et présidée par le Premier Vice-Président, de veiller à ce que l'administration se conforme aux arrêts de la Cour.

Cette Commission peut intervenir d'office ou suite à la demande de l'intéressé chaque fois qu'elle est informée de l'absence d'exécution d'un arrêt par l'administration. Si elle conclut, après avoir examiné l'affaire, qu'il y a de la part de l'administration un retard ou un refus injustifié, elle transmet un rapport au Président du Conseil des Ministres et au Ministre de la Justice les informant de cette situation.

Les compétences de la Commission en ce domaine s'arrêtent là. Elle n'a pas le pouvoir de prononcer des astreintes contre l'agent responsable de l'inexécution de l'arrêt ni d'adresser des injonctions.

Dans le cas qui nous intéresse, l'administration devra délivrer le permis de séjour et de travail demandé, si l'annulation de l'acte attaqué est prononcée au motif de la violation de la loi. Dans les autres cas, si, par exemple, l'acte est annulé pour vice de forme ou pour manque de motivation ou motivation insuffisante, l'administration pourra se conformer à l'arrêt d'annulation en prenant un nouvel acte en bonne et due forme ou un acte suffisamment motivé, ayant un autre contenu ou le même contenu que l'acte annulé, donc, en l'occurrence, un acte accordant le permis demandé ou un acte suffisamment motivé, contenant un nouveau refus de séjour.

Si le Marocain bénéficiait d'une décision favorable mais se heurtait au refus de l'administration d'accéder à sa demande ou à son abstention, il pourrait former un recours devant la Commission six mois au moins après la date de la décision du Conseil d'Etat, lequel rédigerait son rapport.

Il pourrait en même temps former un recours devant les tribunaux compétents, en demandant des dommages et intérêts contre l'agent responsable du retard ou de la violation de l'obligation de l'administration de se conformer à l'arrêt.

Il pourrait encore dénoncer ce retard ou cette violation devant les autorités compétentes et faire en sorte que l'agent administratif en cause soit poursuivi devant les tribunaux répressifs.

DEUXIEME CAS

DEMANDEUR D'ASILE AUQUEL LE BENEFICE DU STATUT DE REFUGIE EST CONTESTE ET QUE L'ADMINISTRATION VEUT RECONDUIRE A LA FRONTIERE

QUESTION 1 (Juridiction compétente)

Les actes concernant l'admission d'un étranger au statut de réfugié, ainsi que ceux par lesquels sont prises des mesures de reconduite à la frontière et d'expulsion, relèvent de la compétence du Ministère de l'Ordre Public. Il s'agit d'actes exécutoires et de ce fait, ils peuvent être attaqués, comme on a eu l'occasion de le préciser à propos des actes concernant l'établissement des étrangers en général (v. premier cas, question n° 1), devant le Conseil d'Etat, par la voie du recours en annulation pour excès de pouvoir. Le Conseil d'Etat juge, dans ces cas, en premier et dernier ressort.

Les dispositions de la loi n° 1320 de 1936 (article 1 - al. c), selon lesquelles les actes d'expulsion sont des "actes de gouvernement", n'ont pas pour effet d'entraîner l'irrecevabilité du recours en annulation formé contre un tel acte, car, d'après la jurisprudence du Conseil d'Etat, c'est à lui seul qu'il incombe de juger si l'acte d'expulsion en question constitue ou non un acte de gouvernement, excluant le contrôle juridictionnel⁽¹⁾. Ainsi, le Conseil d'Etat peut donner raison à l'administration parce qu'il estime que l'exercice de son contrôle juridictionnel sur celle-ci pourrait mettre en danger les bonnes relations existant entre la Grèce et d'autres pays étrangers. Il est vrai que le Conseil d'Etat a depuis 1974 cessé d'examiner si l'acte d'expulsion attaqué faisait ou

(1) v. arrêts du C.E. n°s 2438 de 1966, 2528 de 1974

non partie du domaine des actes de gouvernement et procède, depuis cette date, au contrôle de la légalité des actes d'expulsion attaqués par la voie du recours en annulation, sans se prononcer sur leur caractère.

Le décret présidentiel n° 83 de 1993 pris après délégation de pouvoir accordée par l'article 24 de la nouvelle loi n° 1975 de 1991, dont il a été question à la première partie du présent rapport, a prévu que des recours administratifs peuvent être exercés. Ces recours doivent être déposés devant le Ministre de l'Ordre Public en ce qui concerne l'acte du Secrétaire Général du Ministère, lui refusant le statut de réfugié et l'acte du Chef de la Police ordonnant l'expulsion. Ces recours sont préalables à tout recours devant le Conseil d'Etat, sous peine d'irrecevabilité du recours en annulation. Le recours juridictionnel est formé contre l'acte du Ministre ou -dans le cas où celui-ci ne donne pas suite au recours administratif, qui lui a été soumis, dans le délai fixé par le décret- contre le rejet tacite du recours, présumé par l'absence de réponse. Toutefois, avant 1993, l'intéressé pouvait solliciter le réexamen de son cas par le Ministre de l'Ordre Public, en déposant un recours hiérarchique non formel.

En conséquence, le ressortissant ivoirien pourrait contester la légalité de l'acte de refus d'admission au statut de réfugié, et de l'acte de reconduite à la frontière par la voie du recours en annulation devant le Conseil d'Etat. Si les faits concernant cette affaire s'étaient déroulés après le 19 mars 1993 -date d'entrée en vigueur du décret 83 de 1993-, celui-ci aurait dû déposer un recours administratif devant le Ministre avant de s'adresser au Conseil d'Etat.

QUESTION 2 (Ministère d'avocat - Coût de la procédure - Langue de la demande)

Ainsi que précisé ci-dessus (v. premier cas, question n° 2), tout requérant, dans le cas du recours en annulation, est obligé, selon la loi, sous peine d'irrecevabilité du recours, de solliciter l'assistance d'un avocat, soit pour la rédaction de la requête soit pour la comparution à l'audience ; il peut -s'il désire être mieux défendu- solliciter cette assistance dans les deux cas. La demande de sursis à exécution de l'acte attaqué doit, sous peine d'irrecevabilité, être signée par un avocat.

D'autre part, l'étranger qui demande l'admission au statut de réfugié et qui court le risque d'être expulsé du territoire, en cas de rejet de cette demande, peut également solliciter l'assistance d'un avocat pour saisir les autorités compétentes. L'assistance d'un avocat n'est pas obligatoire.

La procédure administrative concernant l'admission au statut de réfugié n'est assortie d'aucun frais sauf lorsque l'intéressé a sollicité l'assistance d'un avocat. De même, l'introduction d'un recours administratif devant le Ministre ne comporte d'autres coûts que ceux afférents aux droits de timbre.

La question du coût de la procédure contentieuse devant le Conseil d'Etat a déjà été traitée dans le premier cas (v. premier cas, question n° 2) ; Ce qui a été précisé ci-dessus vaut aussi pour le cas du réfugié, sont ainsi concernés : le droit du requérant à solliciter, en cas d'indigence, sa dispense des droits d'inscription au rôle, etc, et du cautionnement, ainsi que la désignation d'office d'un avocat pour le représenter et défendre sa cause.

Il n'y a pas de dispositions expresses concernant la langue de la procédure administrative ou contentieuse, orale ou écrite. Cependant, il est généralement admis par la doctrine que la langue nationale (le grec) est la langue de toute procédure devant les organes de l'Etat.

Ceci dit-on doit signaler qu'il y a des dispositions dans les codes de procédure qui assurent aux étrangers ignorant le grec, une protection analogue à celle garantie aux personnes parlant la langue nationale (désignation d'interprètes à tous les stades de la procédure pénale ou contentieuse, traduction des documents, des actes d'assignation, etc).

En ce qui concerne la demande d'admission au statut de réfugié, sa forme est très simple, le demandeur pouvant exprimer sa volonté même oralement. Ceux qui désirent s'exprimer par écrit précisent leur nom, leur nationalité et le nom du pays d'où ils viennent sur un formulaire. Toute autre information ou motivation de leur demande peut être recueillie par l'intermédiaire de l'organe de police compétent pour être incluse dans le rapport.

QUESTION 3 (Sursis à exécution)

Le dépôt du recours en annulation au greffe n'a pas, comme on l'a déjà dit (v. premier cas, question n°3), d'effet suspensif.

Le sursis à l'exécution de l'acte attaqué par ce recours peut être ordonné soit par le Ministre concerné (dans le cas en question par le Ministre de l'Ordre Public) à son initiative ou suite à la demande du requérant soit par la Commission des sursis du Conseil d'Etat à la demande du requérant.

Les conditions de la recevabilité de la demande et de l'octroi du sursis, par la Commission ainsi que la jurisprudence se rapportant notamment à l'établissement et au déplacement des étrangers ont déjà été abordées. On doit ici répéter que la Commission ne peut pas ordonner le sursis à l'exécution des actes par lesquels l'admission au statut de réfugié est refusée, parce qu'ils sont des actes à caractère négatif et le sursis à leur exécution équivaldrait à l'admission provisoire au bénéfice de ce statut, tandis que le sursis ordonné par la Commission vise uniquement au maintien d'une situation existante et jamais à la création d'une nouvelle situation.

Quant à la mesure de reconduite à la frontière ou d'expulsion, le sursis à son exécution n'est ordonné que dans le cas où certaines conditions sont remplies. Selon une jurisprudence constante de la Commission des sursis, l'expulsion constitue une mesure d'ordre public et pour cette raison, le sursis à son exécution n'est ordonné qu'exceptionnellement, dans le cas où le requérant pourrait prouver que l'exécution de cette mesure mettrait en danger sa vie, sa sécurité ou sa liberté de façon évidente.

Par ailleurs, tout requérant introduisant une demande de sursis, doit invoquer des préjudices irréparables ou difficilement réparables, que l'exécution immédiate de l'acte attaqué pourrait causer à ses intérêts légitimes.

Dans le cas du ressortissant ivoirien, celui-ci s'est installé légalement sur le territoire pendant une longue période, la Commission ne pourrait probablement pas lui opposer sa jurisprudence mentionnée ci-dessus, qui vaut, en premier lieu, pour les étrangers entrés en Grèce et y résidant illégalement. Mais elle pourrait en revanche rejeter sa demande de sursis, si celui-ci ne parvenait pas à prouver que sa vie, sa sécurité ou sa liberté sont menacés dans son pays d'origine ou d'autres préjudices difficilement réparables (par exemple, le manque de moyens de subsistance dans son pays d'origine, l'impossibilité de faire face aux frais exigés pour son retour en Grèce dans le cas où il serait fait droit au recours en annulation, etc).

Si au contraire, des préjudices que la Commission allait juger difficilement réparables étaient invoqués, l'Ivoirien aurait des chances d'obtenir gain de cause, l'administration ne paraissant pas invoquer des motifs d'intérêt public valables, qui s'opposeraient à l'octroi du sursis demandé.

QUESTION 4 (Situation du demandeur d'asile avant qu'une décision soit prise sur sa demande)

On doit, tout d'abord, signaler que suivant l'article 5 - § 2 de la Constitution en vigueur, est interdite l'extradition de tout étranger "persécuté en raison de son action en faveur de la liberté". C'est ainsi que le droit d'asile a sa source dans la Constitution.

La Grèce a aussi ratifié la Convention de Genève de 1951, relative au statut des réfugiés, ainsi que le Protocole de New-York de 1967. Ces deux accords internationaux, dont la ratification résulte respectivement de la loi n° 3989 de 1989 et de la loi n° 389 de 1968, font partie du droit hellénique interne (article 28 - § 1

de la Constitution). Elles étaient les seuls textes applicables au sujet des réfugiés jusqu'au 4 juin 1992, date d'entrée en vigueur de la loi n° 1975 de 1991, relative à l'établissement et au déplacement des étrangers (v. pour plus de détails le premier cas ci-dessus à la question n° 4). Cette loi a fixé, en ses articles 24 et 25, des règles concernant la procédure d'admission des réfugiés, règles complétées par le décret n° 83 de 1993 du Président de la République pris à la suite de la délégation de pouvoir accordée conformément à l'article 24.

Suivant les dispositions de l'article 25 de ladite loi (n° 1975), le demandeur d'asile bénéficie d'une autorisation provisoire de séjour pendant l'examen de sa demande. Il doit alors, selon l'article 3 - § 3 du décret n° 83 se mettre à la disposition des autorités policières et demeurer dans le lieu de séjour qui a été déclaré à ces autorités ou dans le lieu qui lui a été assigné, sous peine d'interruption de la procédure d'admission au statut de réfugié.

Le Ministre de l'Ordre Public, selon l'article 25 - § 6 de la loi n° 1975 peut, à titre exceptionnel, autoriser le séjour provisoire de l'étranger même après l'éventuel rejet de sa demande d'admission au statut de réfugié. Ce séjour provisoire est toléré principalement pour des raisons humanitaires, lorsque, par exemple, il n'existe pas d'Etat qui serait disposé à accueillir l'étranger. Ce séjour prend fin lorsque les conditions nécessaires à son départ sont remplies. D'après l'article 4 - § 5 du décret n° 83, l'étranger est muni, en ce cas, d'une carte de séjour provisoire de six mois, dont la durée peut être prolongée.

Toutefois, selon la loi (article 25 - § 7) et le décret (article 4 - § 5), l'intéressé ne peut pas prétendre qu'il a droit de séjourner sur le territoire en invoquant l'autorisation de séjour provisoire qui lui a été accordée dans les circonstances ci-dessus précitées.

La loi ne prévoit pas expressément l'octroi d'une carte de travail provisoire de durée analogue à celle de la carte de séjour. Toutefois, on ne saurait exclure par avance la possibilité d'octroi d'une autorisation de travail pendant la période, souvent assez longue, d'un séjour provisoire.

Le ressortissant ivoirien dont il a été question plus haut pourrait, en conséquence, bénéficier de ces facilités, à savoir du séjour provisoire sur le territoire jusqu'au jour du rejet définitif de sa demande d'admission au statut de réfugié. Quant à sa situation entre le rejet de la demande d'admission et l'introduction du recours en annulation devant le Conseil d'Etat, elle serait réglée selon les dispositions de la loi organique du Conseil d'Etat qui autorise le Ministre compétent à ordonner le sursis à l'exécution de l'acte attaqué par le recours et prévoit aussi une procédure d'octroi du sursis par la Commission des sursis siégeant au Conseil d'Etat.

QUESTION 5 (Examen de la légalité du refus du statut de réfugié)

Suivant l'article 25 - § 1 de la loi n° 1975 de 1991, la demande d'admission au statut de réfugié est irrecevable lorsqu'elle n'est pas présentée immédiatement après l'arrivée du demandeur au poste de contrôle frontalier ou en cas d'entrée illégale sur le territoire immédiatement après son arrivée auprès de l'autorité publique la plus proche. Il en est de même lorsque l'étranger ne vient pas directement d'un pays dans lequel sa vie ou sa liberté est menacée. Les étrangers installés en Grèce peuvent demander leur admission au statut de réfugié lorsque leur vie ou leur liberté apparaît menacée postérieurement à leur entrée sur le territoire hellénique, mais ils doivent demander l'asile dès qu'ils ont connaissance de ces menaces.

Selon l'article 1 du décret n° 83 de 1993, la demande qui ne remplit pas les conditions précitées est rejetée par le Directeur de la Police compétent. La décision du Directeur peut être attaquée par l'intéressé, dans un délai de deux jours à partir de sa notification devant le Chef de la Branche de Sécurité du Ministère de l'Ordre Public, qui doit prendre sa décision dans un délai de cinq jours.

D'autre part, selon l'article 3 du même décret, en cas de décision positive, l'admission au statut de réfugié est décidée par le Secrétaire Général du Ministère de l'Ordre Public après avis d'une Commission composée de trois officiers. La décision défavorable du Secrétaire peut être attaquée par l'intéressé par la voie d'un recours administratif devant le Ministre, qui décide après avis d'une Commission présidée par le Conseiller

juridique du Ministère, comprenant trois hauts fonctionnaires du Ministère des Affaires Etrangères. Cette Commission doit respecter les droits de la défense de l'intéressé.

Toutes ces dispositions issues du droit interne doivent être interprétées à la lumière des dispositions de la Convention de Genève sur les réfugiés ; elles ne sont appliquées que dans l'hypothèse où elles ne sont pas contraires à ces dernières, conformément à la règle constitutionnelle (article 28 de la Constitution) reconnaissant la primauté des conventions internationales sur la loi.

C'est ainsi que les dispositions mentionnées ci-dessus, qui établissent des cas d'irrecevabilité de la demande d'admission au statut de réfugié, doivent être appliquées avec une certaine largeur d'esprit, dans le but de ne pas priver de protection des personnes qui ont les qualités exigées par la Convention pour être admises à ce statut.

On doit mentionner ici deux arrêts du Conseil d'Etat (Arrêts n°s 830/1985, 932/1988), qui, en interprétant l'article 1A de la Convention de Genève, ont jugé que l'admission au statut de réfugié ne peut pas être refusée aux personnes qui arrivent d'un troisième pays, s'il est à craindre qu'elles risquent d'être persécutées dans le pays dont elles ont la nationalité. Il s'agissait en l'occurrence d'un Kurde, de nationalité turque, qui séjournait en Allemagne avant d'arriver en Grèce et demandait le statut de réfugié.

A la lumière de ce jugement du Conseil d'Etat, il est permis de s'interroger sur la conformité à la Convention de l'article 25 - § 1 de la loi n° 1975, aux termes duquel la demande d'admission au statut de réfugié par une personne qui ne vient pas directement d'un pays où sa vie ou liberté est menacée, est irrecevable.

Donc l'organe administratif compétent doit, selon la loi, apprécier la situation dans le pays d'origine du demandeur d'asile et en même temps celle dans le pays où celui-ci séjournait pour rejeter comme irrecevable la demande, s'il constate que ni la vie ni la liberté du demandeur ne sont menacées dans ce dernier pays. Cette conclusion serait pourtant contraire à l'article 1A de la Convention de Genève, ainsi que les arrêts du Conseil d'Etat mentionnés ci-dessus l'ont jugé.

Le Conseil d'Etat, juge de la légalité de l'acte administratif ne peut, dans le cadre du recours en annulation, apprécier directement la situation existant dans tel ou tel pays, mais il doit, en tenant compte des faits, examiner si la loi a été observée, c'est-à-dire si elle a été bien interprétée et appliquée, si l'organe administratif a fait bon usage de son pouvoir discrétionnaire, si les conclusions de l'administration ne sont pas fondées sur des faits erronés, si celle-ci n'a pas commis un détournement de pouvoir ou si l'acte est légalement et suffisamment motivé. C'est ainsi que dans le cas des deux arrêts précités et dans le cas d'un troisième arrêt plus récent (arrêt n° 3832 de 1992), le Conseil d'Etat a annulé un refus d'admission au statut de réfugié, en jugeant que l'organe administratif compétent n'a pas tenu compte des documents que le requérant avait apportés et sur lesquels ils s'était fondé concernant le danger auquel étaient exposées sa vie et sa liberté dans son pays d'origine. L'autorité administrative n'avait ainsi pas suffisamment motivé sa décision.

L'article 25, en son § 3, autorise le Ministre de l'Ordre Public à rejeter toute demande d'admission au statut de réfugié, si elle est introduite de manière manifestement abusive, si elle est détournée de son objet, notamment à des fins d'immigration ou si elle vise à faire échec à une décision d'expulsion. Ces dispositions doivent aussi être interprétées à la lumière des dispositions de la Convention de Genève. Leur application ne devrait pas avoir pour effet le refus du statut de réfugié à une personne dont la vie est vraiment menacée dans son pays, parce que celle-ci aspire à immigrer en Grèce. Il faudrait que cette aspiration soit la seule raison de la fuite de son pays.

En ce qui concerne le ressortissant ivoirien, le fait qu'il n'ait pas quitté le territoire du pays où il s'est installé légalement pendant sept ans, ne devrait pas conduire l'organe administratif à la conclusion que la demande d'admission au statut de réfugié a un caractère dilatoire, sans qu'il ait examiné au préalable l'existence d'un danger véritable pour la vie ou la liberté de l'intéressé dans son pays d'origine.

En ce qui concerne l'appréciation du juge sur l'acte de refus de l'admission au statut de réfugié, celui-ci ne peut, ainsi que précisé ci-dessus, apprécier directement les faits et conclure ainsi au caractère abusif ou dilatoire de la demande, mais il peut être conduit à formuler la même conclusion en contrôlant la motivation de l'acte attaqué.

QUESTION 6 (Examen de la légalité de la mesure de reconduite à la frontière)

Le principe de non expulsion et de non refoulement des réfugiés à la frontière des pays où leur vie ou liberté est menacée, figurant à l'article 33 de la Convention de Genève, ratifiée par la loi n° 3989 de 1959, fait partie intégrante du droit hellénique. Il est appliqué même à l'égard des personnes, dont la demande d'admission au statut de réfugié a été rejetée. Ce principe est transposé à l'article 26 - § 6 de la loi n° 1975, selon lequel le Ministre de l'Ordre Public peut autoriser, à titre exceptionnel, notamment pour des raisons humanitaires, le séjour provisoire des personnes, dont la demande de bénéfice au statut de réfugié a été définitivement rejetée, jusqu'au jour où leur départ est possible.

Ainsi que précisé ci-dessus, est en premier lieu visé le cas des étrangers dont la vie ou la liberté serait menacée dans le pays où ils allaient être refoulés ou expulsés. Ainsi qu'il ressort des instructions administratives émanant du Ministère de l'Ordre Public, ce principe est appliqué par les autorités compétentes qui ne procèdent pas à l'expulsion de la personne concernée sans tenir compte au préalable de la situation existant dans le pays de destination.

Le juge doit contrôler l'application de ce principe et censurer son éventuelle violation par les procédés qui sont propres au recours en annulation et surtout par le contrôle de la motivation de l'acte attaqué devant lui.

La jurisprudence du Conseil d'Etat n'offre pas d'exemples concernant l'application de ce principe.

Dans le cas en question, l'Ivoirien ne paraît pas prétendre que son refoulement vers un certain pays comporte des dangers pour sa vie ou sa liberté.

QUESTION 7 (Refus de collaboration de l'étranger demandeur d'asile)

L'article 31 - § 1 de la Convention de Genève interdit aux parties contractantes d'imposer des sanctions pénales aux réfugiés illégalement entrés sur leur territoire, sous réserve que ceux-ci donnent des explications suffisantes sur leur entrée et leur séjour illégaux.

En conséquence, l'étranger qui demande l'asile, tout en refusant de fournir des indications précises sur son état civil et son pays d'origine et tout en prétendant avoir perdu ses pièces d'identité est susceptible d'être frappé des sanctions pénales prévues contre toute personne illégalement entrée sur le territoire ; il peut être refoulé ou expulsé vers son pays d'origine ou vers le pays d'où il vient soit avant soit après l'expiation de la peine.

En ce qui concerne le ressortissant de nationalité ivoirienne, la légalité de la mesure de reconduite à la frontière le concernant dépend de la situation existant dans son pays d'origine et dans son pays de destination. Les données de fait ne donnent pas d'indication à cet égard, et si l'on remarque que lui-même n'invoque pas des dangers concrets pour sa vie ou sa liberté, il est possible que la mesure en cause soit jugée légale et opportune eu égard à l'impossibilité de lui garantir un emploi, toutes questions qui ne peuvent être tranchées si l'on ne dispose pas de l'ensemble des pièces du dossier en cause.