

**CONFERENCE ORGANISEE PAR LES CONSEILS
D'ETAT ET LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES
SUPREMES DE LA C.E. A STOCKHOLM DU 15 AU 17 JUIN 1998**

OBJET: Le contrôle juridictionnel des décisions administratives : Les rôles respectifs des juridictions administratives et judiciaires et leur relation.

RAPPORT GREC

Par Mr. Michel VILARAS, Maître de requêtes au Conseil d' Etat.

I. REMARQUES PRELIMINAIRES

Le présent rapport esquisse les principes fondamentaux du contrôle juridictionnel des décisions administratives par les juridictions administratives et judiciaires helléniques, tels que définis par les textes (Constitution, textes législatifs et réglementaires) ou dégagés par la jurisprudence.

Pour des raisons pratiques, liées surtout aux besoins d'un examen comparatif aisé avec la situation existante en la matière dans les autres Etats membres de la CE, la présentation suit l'ordre du questionnaire qui nous a été communiqué par lettre du Président de la Cour Administrative Suprême Suédoise, en date du 24 Octobre 1997.

Toutefois, quelques remarques d'ordre général sur les principes de base régissant l'organisation du système juridictionnel hellénique et la repartition des compétences entre les différentes catégories de juridictions sont indispensables en vue d'une meilleure compréhension des réponses données aux questions particulières.

1. Au niveau de l'organisation juridictionnelle, la Constitution hellénique de 1975 consacre le principe de la *séparation des juridictions* (articles 93 et suiv.). Conformément à ce principe, trois juridictions suprêmes prévues par la Constitution , a savoir la Cour de Cassation, le Conseil d' Etat et la Cour des Comptes sont en tête de *filiales* juridictionnelles séparées, organisées par des lois spéciales et ayant des compétences différentes.

Ainsi, les tribunaux civils (et pénaux) sont compétents pour le jugement de *tous* les litiges de droit privé (et des affaires pénales). Les tribunaux administratifs ordinaires et le Conseil d' Etat (C.d.E.) sont compétents pour le jugement de *tous* les litiges administratifs (d'annulation et de pleine juridiction), selon certaines distinctions qui sont exposées plus loin dans le présent rapport. Enfin,

les compétences de la Cour des Comptes sont décrites à l'article 98 de la Constitution (v. sur ces questions le point 2 ci-après et p. IV.1.).

Le débat sur les avantages et/ou les inconvénients de ce système par rapport à celui d' *une juridiction unique* présente en Grèce un intérêt plutôt théorique, du moment où l' existence de filières juridictionnelles distinctes est constitutionnellement consacrée.

2. A l'intérieur de la justice administrative qui nous intéresse plus particulièrement ici et à laquelle appartiennent les tribunaux administratifs ordinaires et le C.d.E., il y a lieu de souligner que :

- a. En principe, le contrôle juridictionnel de toute l' activité ou action *unilatérale* de l' administration relève de la compétence générale du C.d.E. (art. 95 Constit.).
- b. Les autres juridictions administratives, c.a.d. les tribunaux administratifs ordinaires *sont juges d'attribution*, compétents pour juger :
 - soit *certaines catégories* de litiges du contentieux d' annulation du C.d.E. qui leur sont confiées par voie législative, conformément à l'article 95 par. 3 de la Constitution et *sans préjudice* de la compétence du C.d.E. à en juger, par voie d' appel, en dernier ressort,
 - soit les litiges administratifs *qualifiés par la loi* comme litiges de pleine juridiction,
 - soit, enfin, les litiges administratifs constituant, *des par leur nature*, de litiges de pleine juridiction (p.ex. contrats administratifs, recours en indemnité contre l' Etat ou contre une personne morale de droit public).

Le transfert de compétences du C.d.E. aux tribunaux administratifs ordinaires, dans les deux premiers cas, comporte certaines limites, puisqu' il ne peut, dans aucun cas, annéantir la compétence générale précitée du C.d.E.

3. L' existence de filières juridictionnelles séparées entraîne certaines conséquences qui méritent d' être soulignées et dont les plus importantes sont les suivantes :

- a. Les *conflits d' attributions* entre les juridictions de filières différentes et le risque que des *arrêts contradictoires* sur une même question soient prononcés par lesdites juridictions. C' est la raison pour laquelle la Constitution a institué, à l' article 100, la *Cour Suprême Spéciale* (C.S.S.), compétente, entre autres, pour le règlement de ces affaires.

Aux termes de l' article 100 Const., la C.S.S. est juge électoral et compétente pour le règlement :

- *des conflits d' attributions* entre les juridictions et les autorités administratives, ou entre le C.d.E. et les tribunaux administratifs ordinaires d' une part et les tribunaux civils et pénaux d' autre part, ou, enfin, entre la Cour des Comptes et les autres juridictions,
- des contestations sur /' *inconstitutionnalité ou les sens d' une loi formelle* au cas où le C.d.E., la Cour de Cassation ou la Cour des Comptes ont rendu des arrêts *contradictaires*.
- des contestations sur le caractère de règles de droit international comme «*généralement reconnues* », conformément a l' article 28, par. 1, de la Constitution.

Cette Cour est normalement constituée des Présidents du C.d.E., de la Cour de Cassation et de la Cour des Comptes ainsi que de quatre Conseillers d' Etat et de quatre Conseillers a la Cour de Cassation, designés par tirage au sort tous les deux ans. Sa présidence est assurée par le plus ancien des Présidents du C.d.E. ou de la Cour de Cassation. Mais dans le cas où ladite Cour exerce sa compétence en tant que tribunal des conflits où lorsqu' elle est appelée à régler les contestations sur l' inconstitutionnalité ou le sens d' une loi formelle, la Constitution prévoit la participation à sa composition de *deux professeurs* ordinaires de matières juridiques aux facultés de droit des Universités du pays, designés par tirage au sort.

- b.** La non-immixtion, en principe, des juridictions appartenant à une filière à la compétence des juridictions appartenant a une autre filière.

S'agissant, en particulier, de la relation entre juridictions civiles et juridictions administratives, il y a lieu de mettre l' accent sur la règle de l' impossibilité de contrôler, *par voie incidente*, la légalité d' un acte administratif qui *a échapé* au contrôle juridictionnel direct de la juridiction administrative ordinaire compétente ou du C.d.E., selon les cas.

Cette règle n'est, toutefois, pas absolue. Ainsi, les actes administratifs de caractère *réglementaire* peuvent toujours être contrôlés a titre incident *par toutes les juridictions* de toutes les filières juridictionnelles.

En revanche, l' acte administratif *unilatéral* qui a échappé au contrôle juridictionnel direct bénéficie de la *présomption de légalité* et ne peut, dans aucun cas, être contrôlé par voie incidente, par les juridictions civiles.

Il en est, en principe, de même pour les juridictions administratives, sans préjudice des exceptions suivantes :

- Les tribunaux administratifs ordinaires peuvent, lorsqu'ils jugent un recours *en indemnité* contre l' Etat ou contre une personne morale de droit public, contrôler, par voie incidente, la légalité d' un acte administratif que est génératrice du dommage causé.
- La juridiction administrative compétente (tribunal administratif ordinaire, C.d.E.) peut, a l' occasion du contrôle d' un acte administratif *final* qui est l' aboutissement d' une procédure administrative comprenant plusieurs phases, contrôler la légalité des actes intermédiaires de ladite procédure, qui sont incorporés à l' acte final.

c. Par ailleurs, les juridictions administratives peuvent examiner, a titre incident, *des questions* relevant de la compétence de juridictions civiles, pour autant que ceci soit nécessaire pour le jugement d' un litige administratif qui leur est soumis et que ces questions ne soient pas déjà traitées, à titre principal, par une décision armée de l' *autorité de la chose jugée*, de la part de la juridiction civile compétente.

4. En Grèce, il n' existe pas un système de contrôle *préventif de la constitutionnalité* des lois par une Cour Constitutionnelle proprement dite. Traditionnellement, toutes les Constitutions successives ont toujours consacré le contrôle de la constitutionnalité des lois *a posteriori* par toutes les juridictions de tout ordre et de niveau.

Selon ce système, une disposition légale dont la contrariété avec la Constitution est constatée par une juridiction dans le cadre du jugement d' un litige concret, *n' est pas annulée erga omnes*, mais elle est *inapplicable* dans le cas d' espèce. Cette conséquence est expressément prévue a l' article 93, par. 4, de la Constitution qui dispose que "Les *tribunaux* sont *tenus de ne pas appliquer* une loi dont le contenu est contraire à la Constitution".

Le *seul* cas ou dans le système grec de contrôle de la constitutionnalité des lois, une disposition de loi inconstitutionnelle est déclarée *invalide erga omnes*, est celui prévu a l' article 100, par. 4, de la Constitution. Selon cet article, si la Cour

Suprême Spéciale déclare une disposition de loi inconstitutionnelle (v. supra sous p. 3a), celle-ci "*devient caduque* a partir de la publication de l' arrêt y afférent ou de la date fixée par celui-ci".

5. Les autres conséquences liées à l' existence en Grèce de filières juridictionnelles séparées ainsi que les autres aspects des relations entre les juridictions appartenant a de filières différentes, sont présentées a l' occasion de réponses données aux questions particulières.

II. LE CHAMP D'APPLICATION DU CONTROLE JURIDICTIONNEL.

1. En l'état actuel du droit administratif hellénique , il n'existe pas de textes législatifs, réglementaires ou administratifs donnant une définition *formelle* de la notion de « décision administrative ».

Toutefois,dans la jurisprudence et la pratique administrative, le terme correspond à « *l'acte administratif unilatéral* » ou à la « *décision exécutoire* » qui se distingue du « *contrat administratif* ». L'acte administratif est généralement défini comme la déclaration de la volonté d'un organe administratif, exprimée selon une certaine procédure, par laquelle est édictée unilatéralement une règle de droit.(v. en détail infra, p.5).

Il est à noter également que, du point de vue du contrôle juridictionnel *direct*, les « *actes normatifs* » ou « *réglementaires* » sont soumis au même système de contrôle que les actes administratifs individuels.

2. L'article 95, paragraphe 1, de la Constitution qui délimite la compétence du Conseil d'Etat dispose que de la compétence de ladite juridiction administrative suprême relève, entre autres, « l' annulation sur recours des actes *exécutoires des autorités administratives*, pour excès de pouvoir ou violation de la loi » (premier alinéa).

La même formule est reprise par l'article 45, paragraphe 1, de la loi organique du Conseil d' Etat (Décret codificatif no 18/1989). Cette disposition précise que le recours en annulation devant le Conseil d'Etat est possible *seulement* contre tout acte exécutoire des autorités administratives et des personnes morales de droit public qui n'est pas

susceptible d'un *autre recours* devant une autre juridiction assurant une protection équivalente du requérant (« *recours parallèle* »).

Pour ce qui est des actes administratifs qui *ne peuvent pas* être soumis au contrôle juridictionnel, nous devons citer le paragraphe 5 de l'article 45 du décret codificatif précité (no 18/1989), selon lequel ne sont pas susceptibles de recours en annulation les « *actes de gouvernement* » se rapportant à la « gestion du pouvoir politique ». Néanmoins, cette exception est interprétée strictement par la jurisprudence du Conseil d'Etat qui a progressivement limité son champ d'application (A titre d'exemple, est irrecevable un recours contre le décret de dissolution du Parlement et de proclamation des élections, ou contre le décret par lequel le Président de la République fait grâce ou accorde l'amnistie pour les délits politiques etc).

3. Selon le critère *organique* généralement accepté en Grèce, seuls les actes émanant d'une autorité administrative ou d'une personne morale de droit public peuvent faire l'objet d'un contrôle juridictionnel direct devant le Conseil d'Etat ou les tribunaux administratifs ordinaires. En revanche, les actes émanant des organes des personnes morales de droit privé ne peuvent pas faire l'objet d'un tel contrôle et sont soumis au contrôle des juridictions civiles ordinaires. En d'autres termes, la théorie dite des « *actes administratifs fonctionnels* » n'est pas, en principe, admise en droit administratif grec.

Néanmoins, cette distinction de base est, parfois, nuancée par certains principes admis par une jurisprudence bien établie du Conseil d'Etat. Deux exemples sont assez caractéristiques et illustrent bien cette situation :

- a. D'un côté, *certaines* actes, bien qu'émanant des organes d'une personne morale de droit privé, sont susceptibles d'un recours pour excès de pouvoir (Par exemple, les actes des organes de la Banque Centrale, qui est une société anonyme, lorsque elle fixe et exerce la politique de crédit etc). Il s'agit, en particulier, de la théorie dite des « *personnes morales de nature double* » ou « *mixte* », selon laquelle les personnes morales de droit privé précitées sont considérées, dans l'exercice de certaines de leur compétences, qui sont liées à l'exercice du pouvoir public, comme des personnes morales de droit public. Il est certain que dans ces cas, la

jurisprudence adopte, exceptionnellement, le critère «*fonctionnel*» tout en le combinant en même temps avec un élément «*organique*» fictif,

- b. De l'autre côté, certains actes, bien qu'émanant d'un organe administratif, ne peuvent pas faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir (Par exemple les actes par lesquels sont nommés le Président et les membres du Conseil d'Administration d'un organisme privé appartenant à l'Etat, ou les actes par lesquels sont traitées d'autres questions concernant le personnel d'un tel organisme). Il s'agit de la théorie du «*bloc de compétence*», selon laquelle ces actes tout en étant, du point de vue organique, des actes administratifs ils ne constituent pas une manifestation du pouvoir public mais ils s'inscrivent dans le cadre des relations de droit privé auquel est soumis l'organisme en question.
4. En principe, les règles du contrôle juridictionnel des actes administratifs sont communes tant pour le contrôle *direct* que pour le contrôle, par voie incidente.

Des procédures particulières existent, par ailleurs, lorsque certains différends sont soustraits au régime du contrôle d'annulation et sont soumis, par voie législative, à celui du recours de plein juridiction. Il en est ainsi pour les différends fiscaux qui sont régis par le Code de procédure fiscale, pour les litiges nés dans le domaine de la sécurité sociale (Article 7 de la loi no 702/1977) et pour tous les litiges de plein contentieux soumis aux tribunaux administratifs ordinaires par la loi no 1406/1983, qui sont régis par la procédure introduite par le Décret no 341/1978.

5. La caractéristique principale des actes administratifs pouvant être soumis au contrôle juridictionnel est leur *caractère obligatoire*. Ainsi qu'il a déjà été cité, aux termes de l'article 95 par. 1 de la Constitution et de l'article 45 par. 1 du Décret no 18/1989, seuls les *actes exécutoires* des autorités administratives sont susceptibles d'un recours en annulation.

En ce qui concerne les actes *normatifs ou réglementaires*, qui sont toujours pris sur base d'une "*délégation législative*", leur caractère obligatoire se manifeste par l'introduction de règles de droit générales et impersonnelles qui produisent des *effets juridiques*. L'acte administratif *individuel* peut, selon les cas, ordonner, interdire ou autoriser un certain

comportement, créant ainsi des droits et obligations et transformant une situation juridique existante. Elle peut aussi consister à l'octroi d'un droit ou avoir un caractère purement déclaratoire d'un droit, d'une situation, ou d'un résultat déjà produits directement par la loi.

6. Tous les actes administratifs exécutoires au sens précité, peuvent être soumis au contrôle juridictionnel : Peut également être attaquée l'omission de l'administration d'opérer une action qui lui est imposée par la loi (compétence liée), sur demande de l'administré, dans un délai impératif. Les catégories d'actes les plus courantes ne pouvant pas être soumises au contrôle juridictionnel sont les suivantes :
 - Les « actes de gouvernement » (v. supra).
 - Les décisions des tribunaux et les décisions de nature administrative émises par les autorités judiciaires, (qui ne sont pas susceptibles de recours en annulation).
 - Les actes préparatoires (avis, propositions etc), à l'exception de l'avis conforme négative.
 - Tout acte à caractère informatif ainsi que les circulaires, recommandations ou documents internes à l'administration.
Toute mesure d'exécution de l'acte administratif.
 - Les actes révoqués, ou annulés par voie administrative ou judiciaire.
 - Les actes de la gestion privée des biens de l'Etat ou des personnes morales de droit public selon les règles de droit privé etc.
7. Les délais de recours différent selon les cas, mais le délai habituel est celui de 60 jours à compter de la publication de l'acte (actes normatifs) ou de sa notification ou, enfin, de la date à laquelle l'intéressé a pris connaissance « complète » du contenu de l'acte et de ses motifs (actes individuels).
8. Un avant-projet de « Code de procédure administrative », rédigé par un Comité spécial, établit les règles de procédure qui seront applicables pour le jugement de tous les litiges de pleine juridiction par les tribunaux administratifs ordinaires. Le Comité a déjà achevé ses travaux mais le texte n'est pas encore présenté au Parlement.

III. LA PORTEE DU CONTROL JURIDICIONNEL.

1. Dans les litiges administratifs *d' annulation*, le contrôle juridictionnel porte exclusivement sur les questions de droit. Dans les litiges administratifs de *pleine juridiction*, le contrôle porte à la fois sur les questions de droit et de fait.

Dans les deux cas jouent certains *principes généraux* régissant l' exercice *du pouvoir discrétionnaire* de l' administration, tels que le principe de la bonne administration, de la confiance légitime, de l' équité, de la proportionnalité etc.

2. En principe et sans préjudice de la remarque précédente, l'étendue du contrôle juridictionnel ne diffère pas selon les domaines du droit (v.également supra, p. II.4).
- 3.1. Les pouvoirs du juge diffèrent en fonction de la nature du litige à résoudre : Dans les litiges d' annulation, le juge saisi ne peut qu' annuler (totalement ou partiellement) l' acte attaqué. Dans les litiges de pleine juridiction, il a également le possibilité de modifier l' acte attaqué qu'il estime incorrect.
- 3.2. Les pouvoirs du juge ne diffèrent pas selon les domaines du droit. Les remarques précitées (sous nos 2 et 3.1.) sont également valables sur ce point.
- 3.3. Dans les litiges d'annulation, il n' existe aucune différence entre les pouvoirs des juridictions de première instance et les juridictions supérieures (Il en est ainsi pour certaines catégories de ces litiges qui ont été soumises, conformément à l' article 95 par. 3 de la Constitution, à la compétence de la Cour d'Appel administratif par l' article 1er de la loi no 702/1977 et qui sont traitées, *par voie d' appel*, en deuxième et dernier ressort, par le Conseil d' Etat).

Dans les litiges de pleine juridiction, les pouvoirs des tribunaux administratifs de première instance et des Cours d' appel administratifs sont définis et décrits par de dispositions spéciales et portent tant sur les

questions de droit que sur les questions de fait. Ils ne sont pas les mêmes en cassation (Conseil d'Etat) ou *seules* les questions de droit sont traitées.

4. Aucune modification substantielle n'est actuellement en cours ou en projet sur la portée du contrôle juridictionnel des actes administratifs.

IV. LES JURIDICTIONS EXERÇANT LE CONTROLE JURIDICTIONNEL.

1. Il a déjà été indiqué à l'introduction qu'au niveau de l'organisation juridictionnelle, la Constitution hellénique consacre le principe de la *séparation des juridictions*. Sans compter la Cour des Comptes de l'article 98 de la Constitution (qui est, entre autres, compétente pour le contrôle des dépenses de l'Etat, le jugement des moyens de recours sur des litiges relatifs à l'allocation des pensions et le jugement des affaires relatives à la responsabilité des fonctionnaires civils ou militaires), il existe *trois filières* qui sont organisées par des lois spéciales :

- a. Les tribunaux civils et pénaux avec en tête la Cour de Cassation. Les tribunaux civils ordinaires sont compétents pour le jugement de *tous* les litiges de droit privé.
- b. Les tribunaux administratifs ordinaires. Sans préjudice de quelques exceptions dont il sera question ci-après (voir sous c), ces tribunaux sont compétents, aux termes de l'article 94 par.1 de la Constitution, pour le jugement de *tous* les litiges administratifs de pleine juridiction. En outre, les Cours d'appel administratifs sont compétentes pour juger *certaines* catégories d'affaires du contentieux *d'annulation* du Conseil d'Etat qui leur ont été confiées, conformément à l'article 95 par. 3 de la Constitution, par la loi précitée no 702/1977, *sous réserve*, toutefois, de la compétence du Conseil d'Etat à en juger, *par voie d'appel*, en dernier ressort (les affaires transférées par cette loi sont relatives au statut des fonctionnaires civils et militaires de grade inférieur et supérieur).
- c. Le Conseil d'Etat, de la compétence duquel relèvent :
 - *L'annulation* sur recours des actes exécutoires des autorités administratives, pour excès de pouvoir ou violation de la loi.

- *La cassation* sur recours des décisions des tribunaux administratifs, rendues en dernier ressort, pour violation de la loi.
- Le jugement des litiges administratifs de pleine juridiction *qui lui sont soumis en vertu de la Constitution ou des lois* (Tel est le cas, par exemple, des décisions du conseil de service compétent relatives à la *rétrogradation* ou au *licenciement* des fonctionnaires publics, conformément à l' article 103 par. 4 de la Constitution et aux dispositions y afférentes du Code des fonctionnaires).
- Le contrôle préventif de légalité de *tous les décrets de caractère réglementaire.*(*Cette* compétence est purement *consultative*. Néanmoins, le décret qui n' a pas été transmis au C.d.E. pour subir ce contrôle, peut être annulé par la suite sur recours direct pour *vice de procédure*).

S' agissant plus concrètement de la position du Conseil d' Etat dans l' organisation juridictionnelle hellénique, deux remarques importantes s' imposent :

Premièrement, le C.d.E. constitue une *filière distincte*, même lorsqu'il juge en tant que Cour d' appel (dans le contentieux d' annulation transféré aux Cours d' appel administratifs) ou en cassation (dans les litiges administratifs de pleine juridiction).

Deuxièmement, la possibilité de transférer par la loi des affaires du contentieux d' annulation du Conseil d' Etat aux tribunaux administratifs ordinaires (art. 95 par. 3 de la Constitution), est *limitée* et ne peut concerner que « *certaines catégories* » de ces affaires. En d' autres termes, la loi *ne peut annéantir* la compétence générale du C.d.E. en matière de contentieux d' annulation garantie par la Constitution. La réponse est la même si la loi transforme ou « baptise » un nombre *excessif* des litiges d' annulation a des litiges de plein juridiction.

- 1.1** Nous avons déjà signalé que le contrôle juridictionnel des actes administratifs relève de la compétence du Conseil d' Etat et des tribunaux administratifs ordinaires, suivant certaines distinctions basées, en principe, sur la nature des litiges à résoudre. Il y a lieu de préciser que jusqu'au transfert (par la loi no 1406/1983, adoptée conformément à l' article 94 par. 2 de la Constitution), aux tribunaux administratifs ordinaires de tous

les litiges administratifs de pleine juridiction, certaines catégories de ces litiges ressortaient de la compétence soit des tribunaux *civils*, soit des tribunaux administratifs *spéciaux* ayant été institués par des lois spéciales. Mais après l'achèvement, par la loi no 1406/1983, du système de la justice administrative, énoncé à l'article 94 par. 2 de la Constitution, *aucun* litige administratif de pleine juridiction ne relève plus de la compétence ni des tribunaux civils ni des tribunaux spéciaux qui ont déjà été abrogés. (V., toutefois, une exception prévue à l'article 17, par. 4, de la Constitution, dont il sera question plus loin, sous p. VI 4).

Cela étant, les juridictions civiles ordinaires ne peuvent désormais contrôler, directement ou par voie incidente, la légalité des actes administratifs. Ils peuvent, toutefois, contrôler (par le biais de *l'exception d'illégalité*), la légalité d'un acte administratif *normatif ou réglementaire*, dans la mesure où cela est nécessaire pour la solution du litige de droit privé qui leur est soumis et où l'acte normatif en question n'a déjà pas été annulé par le Conseil d'Etat (v. aussi plus haut sous p. I. 3b). C'est la raison pour laquelle toutes nos remarques se limitent essentiellement aux juridictions administratives.

1.2. Le nombre d'instances dans les juridictions administratives est le suivant :

- a. Pour le contentieux d'annulation jugé par le Conseil d'Etat en premier et dernier ressort, une seule instance.
- b. Pour les catégories d'affaires du contentieux d'annulation du Conseil d'Etat, confiées par la loi no 702/1977 aux tribunaux administratifs (Cour d'appel administratifs), deux instances. Les Cours d'appel jugent en premier *degré* et le C.d.E., sur appel, en deuxième et dernier ressort.
- c. Pour les litiges administratifs de pleine juridiction, le nombre d'instances est, en principe, trois (Tribunal administratif de première instance, Cour d'appel administratif et C.d.E. en cassation). Exceptionnellement, le nombre d'instances se limite à deux pour les litiges relatifs à l'interprétation ou à l'application des *contrats administratifs* qui sont jugés par les Cours d'appel administratifs en premier degré et par le C.d.E. en cassation.

Dans les juridictions civiles, le nombre d'instances est, en principe, trois :
Tribunal de première instance, Cour d' Appel, Cour de Cassation.

1.3. Le nombre de juridictions administratives pour chaque instance s'élève à :
63 Tribunaux administratifs de première instance.

13 Cours d' appel administratifs.

1 Conseil d' Etat.

1.4. En principe, les différentes catégories de juridictions administratives ne sont pas coordonnées sur le plan organisationnel. La même remarque est, par ailleurs, valable pour les juridictions judiciaires.

2. Le statut et la carrière du juge sont régis par les articles 87-91 de la Constitution et le Code de la magistrature (loi no 1756/88 modifiée). Les principes de base sont les suivants:

a. Les magistrats sont nommés par décret présidentiel. Des concours séparés d' accès et de sortie de *l' Ecole Nationale de la Magistrature* - dont le siège est à Salonique - sont organisés pour les magistrats de chaque filière. La nomination suit la fin de la formation initiale au sein de l' E.N.M.

b. Une période de formation et d' épreuve des magistrats est prévue par la loi (2ans), après leur nomination et avant qu' ils ne soient nommés magistrats du siège.

c. Les magistrats jusqu' au grade de Conseiller et d' Avocat Général pres la Cour d' Appel, ainsi que tous ceux d' un grade équivalent, quittent obligatoirement le service à l' âge de 65 ans révolus; tous les magistrats d' un grade supérieur aux précédents, ainsi que tous ceux d' un grade équivalent, quittent obligatoirement le service à l' âge de 67 ans révolus (art 88 par.5 Const.).

d. La rémunération des magistrats est *en proportion* de leur fonction (article 88 par. 2 Const.).

e. Les magistrats jouissent d' une indépendance tant *fonctionnelle* que *personnelle* (article 87 par. 1 Const.).

f. Les avancements, affectations, déplacements, détachements et mutations des magistrats s' effectuent par décret présidentiel édicté après *décision préalable* d'un Conseil Supérieur de la Magistrature. Ce Conseil est constitué du Président de la Cour Suprême de l' ordre

juridictionnel respectif (C.d.E., Cour de Cassation, Cour des Comptes) et de membres de cette même Cour désignés par tirage au sort parmi ceux qui ont servi pendant au moins deux ans auprès de cette Cour. La composition du Conseil est *renforcée*, lorsqu'il s'agit de l'avancement aux postes de Président de la Cour d'Appel et supérieurs (Conseiller d'Etat, Conseiller ou Avocat Général à la Cour de Cassation etc) - v. art 90 par. 1 et 2 Const.

- g. Le Ministre de la Justice et le magistrat concerné peuvent (le premier dans tous le cas et le second selon les modalités prévues par la loi) renvoyer la question jugée devant l'Assemblée plénière de la Cour Suprême de l'ordre juridictionnel respectif. Les décisions de ladite assemblée ainsi que les décisions du Conseil Supérieur de la Magistrature sur lesquelles le Ministre n'a pas exprimé son désaccord, sont *obligatoires* pour celui-ci (article 90 par. 3 et 4 Const.).
- h. Les avancements aux postes de Président et de vice-Président du C.d.E., de la Cour de Cassation et de la Cour des Comptes s'effectuent par décret présidentiel édicté *sur proposition du Conseil des Ministres*, par sélection parmi les membres de la Cour Suprême respective. L'avancement au poste de Procureur Général près la Cour de Cassation s'effectue par décret similaire, par sélection parmi les membres de la Cour de Cassation et les Avocats Généraux près celle-ci (article 90 par. 4 et 5 Const.).
- i. Est interdite aux magistrats la prestation de tout autre service rémunéré, ainsi que l'exercice d'une profession quelconque. A titre exceptionnel, est permise l'élection des magistrats comme membres de l'Académie ou comme professeurs ou agrégés à des Ecoles d'enseignement supérieur, ainsi que leur participation à des conseils ou commissions, excepté les conseils d'administration d'entreprises et de sociétés commerciales (art. 89 par. 1 et 2 Const.).
- j. Il est également permis de confier aux magistrats des *fonctions administratives* exercées soit *parallèlement* à l'exercice de leur fonctions principales, soit *exclusivement* pour un laps de temps *déterminé*, ainsi qu'il est prévu par la loi. La participation des

magistrats au Gouvernement est *interdite*. La constitution d' une *union des magistrats* est permise, ainsi qu' il est prévu par la loi (art 89 par. 3-5 Const.).

- k. Les décisions disciplinaires des magistrats prises conformément aux dispositions de l' article 91 de la Constitution (par le Conseil Disciplinaire Supérieur pour les magistrats de grade supérieur et par des conseils constitués de magistrats du siège désignés par tirage au sort, ainsi qu' il est prévu par la loi, pour les magistrats de grade inférieur) *ne sont pas susceptibles* de recours en annulation devant le C.d.E.

2.1-2. Les carrières de la magistrature *ne sont pas communes* à l' ensemble de l' organisation juridictionnelle mais il existe des filières en principe *distinctes*. C' est la raison pour laquelle *la mutation* de cadre des magistrats est, en principe, *interdite*. À titre exceptionnel, est permise la mutation de cadre des magistrats du siège en vue de pourvoir aux postes d' Avocat Général près la Cour de Cassation, et ceci jusqu' à la moitié du nombre de ces postes, ainsi qu' entre des magistrats assesseurs auprès des tribunaux de première instance et des assesseurs du parquet, sur demande des intéressés, ainsi qu' il est prévu par la loi (art.88 par. 6 Const.).

2.3. En principe, les juges ne peuvent pas être recrutés dans d' autres catégories professionnelles. Une exception est, toutefois, prévue pour la Cour Suprême Spéciale de l' article 100 de la Constitution dont les compétences et la composition ont déjà été décrites. Dans le cas où la C.S.S. exerce sa compétence en tant que tribunal de conflits où lorsqu' elle est appelée à régler les contestations sur l' inconstitutionnalité ou le sens d' une loi formelle, la Constitution prévoit la participation à sa composition de 2 professeurs ordinaires de matières juridiques aux facultés de droit des Universités du pays, désignés par tirage au sort.

Une autre exception qui mérite d' être citée est celle prévue à l' article 97 de la Constitution pour les "*tribunaux mixtes à jury*" qui sont appelés à juger les crimes et les délits politiques et qui sont composés de magistrats du siège et de jurés qui ne sont pas de magistrats de carrière.

Une troisième exception est introduite à l' article 99 de la Constitution, qui prévoit la participation à la composition d' une *Cour Spéciale*,

compétente pour les jugement des prises a partie contre des magistrats, de 2 *professeurs ordinaires* de matières juridiques aux facultés de droits des universités du pays et de 2 *avocats* parmi les membres du Conseil Disciplinaire Supérieur de l' Ordre des Avocats.

3. En ce qui concerne la Cour Suprême Spéciale de l'article 100 de la Constitution et la Cour Spéciale de l' article 99, les juges non professionnels de celles-ci participent au jugement au même titre que leurs autres membres provenant de la magistrature. Dans les "tribunaux mixtes à jury", les jurés se prononcent seulement sur la culpabilité' ou l' innocence de l' accuse.
4. Les compétences de différentes juridictions administratives en Grèce sont délimitées par la loi de façon détaillée, tant du point de vue des actes susceptibles d' être contrôlés que du point de vue de la procédure applicable.
- 5-6. Ainsi qu'il a été exposé plus haut, tous les litiges de droit privé relèvent de la compétence de juridictions judiciaires, alors que tous les litiges administratifs (d' annulation et de pleine juridiction) sont jugés par les juridictions administratives ordinaires et le C.d.E., suivant les principes de distinction déjà décrits.

Le Conseil d' Etat est lui *seul* juge du contentieux d' annulation relevant de sa compétence. Toutefois, un acte *réglementaire* qui n' est pas annulé par le C.d.E. peut être contrôlé, par voie incidente , par les autres catégories de juridictions (administratives ou judiciaires). Aussi, un acte administratif *individuel* qui a échappé au contrôle direct du C.d.E. ou du tribunal administratif ordinaire compétent et qui bénéficie de la *présomption de légalité*, peut être contrôlé par voie incidente, par les tribunaux administratifs ordinaires (p.ex. les tribunaux administratifs peuvent, lorsqu' ils jugent une action en dommages et intérêts contre l' Etat examiner la légalité de l' acte administratif qui est a l' origine du dommage - v.également supra, p. I. 3b).

7. A l' heure actuelle, le système de la justice administrative qui a été énoncé a l' article 94 par. 2 de la Constitution de 1975 et qui consiste au transfert de tous les litiges administratifs de pleine juridiction aux tribunaux administratifs ordinaires est achevé.

On doit, toutefois, remarquer la tendance du législateur de "baptiser" parfois, certaines catégories de litiges d'annulation (relevant du C.d.E.) a de litiges de pleine juridiction avec pour conséquence leur soumission aux tribunaux administratifs ordinaires.

Cette tendance connaît, bien sûr, de limites (v. supra), puisqu' elle *ne peut affaiblir le noyau dur* de la compétence générale du C.d.E. en matière de contentieux d' annulation, qui est garantie par la Constitution.

8. Actuellement, il n'y a pas de modifications substantielles en cours ou en projet dans le système de l' organisation juridictionnelle.

Néanmoins, des discussions et débats ont été entamés durant les dernières années, a l' occasion d' une réforme constitutionnelle qui, selon la procédure de revision établie par l' article 110 de la Constitution, devrait être *décidée* par le Parlement actuel et *réalisée* par le Parlement qui sera élu aux prochaines élections. Si les échéances électorales sont respectées, les prochaines élections auront normalement lieu a l' automne de l' an 2000.

Il n'est pas à exclure que cette révision touche tel ou tel aspect du système juridictionnel existant. Mais, en l' état actuel des choses, ou les discussions et les positions des constitutionnalistes et des protagonistes politiques évoluent et parfois changent de façon rapide, on ne saurait en tirer de conclusions crédibles.

V. LA PROCEDURE JURIDICTIONNELLE.

1. La procédure juridictionnelle est *toujours* engagée sur recours de l' intéressé.
2. En général, la procédure est à la fois écrite et orale. Le caractère écrit de la procédure est plus accentué devant les juridictions civiles.
3. Dans le cadre du "*système d' instruction*" applicable à la procédure devant le C.d.E., les tribunaux administratifs ordinaires et les tribunaux pénaux, le juge doit veiller à ce que l' affaire soit mise a l' état.
Tel n' est pas le cas dans le cadre du système dit "*de discussion*" applicable à la procédure devant les tribunaux civils. Ici, la mise à l' état

de l' affaire ainsi que le progrès de la procédure, dépendent exclusivement de l'initiative *des parties*.

4. a. Dans le cadre du recours *en annulation*, l'audience commence avec la lecture et le développement oral de l' affaire par le juge rapporteur. Elle s' effectue *exclusivement* sur base des recours et de tout autre document versé auparavant au dossier. La juridiction compétente (C.d.E., Cour d' Appel administratif) peut, toutefois, *ordonner toute preuve complémentaire* qu' elle estime nécessaire et *obliger* toute autorité publique a lui fournir des documents ou informations relatives a l' affaire pendante devant elle (v.article 33 du Décret no 18/1989). Au cas où le tribunal ordonne de moyens de preuve complémentaires, les dispositions du Code de Procédure Civile s'appliquent par analogie (art. 40 du Décret précité).
 - b. Les moyens de preuve admissibles dans le cadre de la procédure applicable devant les tribunaux administratifs ordinaires jugeant *les litiges administratifs de pleine juridiction* et devant les tribunaux civils sont, en principe, les mêmes et ils sont chaque fois énumérés par la loi. Les moyens de preuve habituels , sont : les témoins, les documents, l' autopsie, l' expertise, l' aveu et les explications des parties, les "présomptions" judiciaires. La serment n' est toutefois pas prévu devant les tribunaux administratifs ordinaires.
- 5-6** Le contrôle juridictionnel est, en principe, subordonné au versement des droits (d' une somme modérée) par les parties. Le non-paiement par le requérant de ces droits, suivant les modalités et dans le délais prévus par la loi, entraîne *l'irrecevabilité* du recours. En outre, la recevabilité de l' action en dommages et intérêts ou du recours devant les tribunaux administratifs ordinaires, par lesquels le requérant demande le versement par la partie défendresse d' une domme pécuniaire déterminée, est subordonnée au paiement (par le requérant) d' *une taxe supplémentaire* s' élevant à 9°/oo de la somme revendiquée.

Néanmoins, la loi prévoit, dans toutes les procédures juridictionnelles et sous certaines conditions liées a la situation du demandeur (pauvreté), que celui-ci soit exonéré, par décision du Président du tribunal compétent, du

versement des droits prévus. L' aide judiciaire publique comprend aussi la représentation du requérant en justice dans l' affaire concrète par un avocat nommé par le tribunal.

7. La représentation par un avocat est, *en principe*, obligatoire devant les tribunaux administratifs ordinaires et le Conseil d' Etat.Elle n' est pas obligatoire dans les cas suivants:
 - a. Pour le jugement par le C.d.E. du recours de pleine juridiction des fonctionnaires de l' Etat, des collectivités locales, des personnes morales de droit public et du Parlement, prévu par la Constitution (art 103 par. 4) et par la loi (Code des fonctionnaires).
 - b. Pour certains litiges administratifs de pleine juridiction concernant *la soumission* a la sécurité Sociale, *sa durée* et les *cotisations* à verser, de le part du demandeur, à l' organisme de sécurité sociale compétent (art. 15 par. 2 du décret présidentiel no 341/1978 modifie).
 - c. Pour *tous les autres* litiges administratifs de pleine juridiction, si la somme controversée ne dépasse pas *un plafond* fixé par la loi (article 15 par. 6 du décret no 341/1978, modifie).
8. La procédure devant toutes les juridictions administratives (y compris le C.d.E.) est toujours contradictoire.
9. En règle générale, les vainqueurs au procès peuvent obtenir le remboursement de leur frais de procédure par la (ou les) partie adverse. La loi prévoit, toutefois, que le tribunal compétent peut, tenant compte des circonstances de l' espèce, exonérer la partie concernée du versement des frais de procédure au vainqueur. Enfin, le tribunal peut, en fonction des circonstances, ordonner que chaque partie supporte ses propres dépenses.
10. Les règles de procédure applicables devant les juridictions administratives ne sont pas identiques. Il existe, par exemple, une procédure particulière qui n' est applicable *qu' en matière de contentieux d' annulation* jugé par le C.d.E. et (pour quelques catégories d' affaires susmentionnées) par les Cours d' appel administratifs. De surcroit, même en matière de *contentieux de pleine juridiction*, les règles de procédure applicables ne sont pas tout a fait les mêmes, mais elles se différencient en fonction de catégories des litiges dont il s' agit chaque fois (p.ex. litiges fiscaux, litiges dans le domaine de la sécurité sociale, autres litiges administratifs

de pleine juridiction juges par les tribunaux administratifs ordinaires et, enfin, litiges similaires relevant de la compétence du C.d.E.).

11. L' avant-projet du "Code de procédure administrative" mentionné plus haut (v.p. II.8) prévoit de règles de procédure *uniformes* qui seront applicables dans le jugement de tous les litiges de pleine juridiction par les tribunaux administratifs ordinaires.

VI. LA RELATION ENTRE LES JURIDICTIONS JUDICIAIRES ET LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES.

1. La législation en vigueur ne prévoit pas un dispositif *complet* permettant d' aboutir *dans tous les cas* à une application uniforme des règles identiques applicables par les juridictions administratives et les juridictions judiciaires. Toutefois, cette unité d' application est assurée dans deux cas importants (déjà cités), par la Cour Suprême Spéciale de l' article 100 de la Constitution :
 - a. Le premier est relatif au règlement *des conflits d' attributions* entre les juridictions et les autorités administratives, ou entre le C.d.E. et les tribunaux administratifs ordinaires d' une part et les tribunaux civils et pénaux d' autre part, ou, enfin, entre la Cour des Comptes et les autres juridictions. Les modalités procédurales y afférentes sont définies par la loi no 345/1976.
 - b. Le deuxième cas concerne le règlement des contestations *sur l' inconstitutionnalité ou le sens des dispositions d' une loi formelle* , au cas où le C.d.E., la Cour de Cassation ou la Cour de Comptes ont prononcé des arrêts contradictoires à leur sujet. Comme nous l' avons déjà vu, il s' agit du *seul cas* où, dans le système de contrôle *a posteriori* de la constitutionnalité des lois existant en Grèce, une disposition légale contraire à la Constitution est déclarée invalide *erga omnes*. Dans tous les autres cas, les tribunaux sont seulement *tenus de ne pas appliquer dans le cas d' espèce*, une loi dont le contenu est jugé contraire à la Constitution (art 93 par. 4. Const.).

2. La législation hellénique ne prévoit pas qu'une juridiction appartenant à une filière puisse demander ou recueillir l'avis d'une autre juridiction appartenant à une autre filière.
3. Les « emprunts » des magistrats entre les différentes filières juridictionnelles ne sont pas prévus même lorsqu'il s'agit d'affaires de caractère mixte.
4. Tous les litiges nés des affaires concernant :
 - le retrait de permis de conduire,
 - l'expulsion de ressortissants étrangers,
 - les permis de construire,
 - l'expropriation et
 - les impôts,sont de *litiges administratifs*.

Par ailleurs, les quatre premières catégories de ces litiges sont de *litiges d'annulation* relevant de la compétence du C.d.E., alors que les litiges fiscaux (5^e catégorie) constituent de *litiges de pleine juridiction* relevant de la compétence des tribunaux administratifs ordinaires, en premier et deuxième degré et du C.d.E. en cassation, pour autant que l'acte attaqué soit un acte *individuel*. En revanche, les actes *normatifs* relatifs à l'application de la législation fiscale relèvent de la compétence *d'annulation générale* du C.d.E.

Une remarque importante est, enfin, nécessaire en ce qui concerne l'expropriation : Au termes de l'article 17 de la Constitution (droit de propriété), *l'indemnité*, qui doit être *préalable* et *complète*, est « *toujours fixée par les juridictions civiles* » (par. 4).

Cette disposition qui a toujours figuré dans tous les textes constitutionnels helléniques successifs, a été maintenue dans la Constitution de 1975, malgré le fait que la même Constitution a énoncé (art 94 par. 2) l'achèvement du système de la justice administrative par le transfert de *tous* les litiges administratifs de pleine juridiction aux tribunaux administratifs ordinaires, (v. supra). Le maintien de la disposition en question dans la nouvelle Constitution s'explique surtout par des raisons historiques et on ne doit pas chercher pour cela d'autres explications particulières. Il n'en reste pas moins qu'elle constitue une *brèche* dans le système de répartition des compétences entre les juridictions civiles et administratives tel que conçu par le législateur constitutionnel.

5. La décision d' une juridiction administrative qui annule un acte administratif (individuel ou normatif) entraîne l' abrogation de l' acte *erga omnes*. Le rejet du recours en annulation n' exclut pas l' exercice du même recours par une autre personne physique ou morale, pour autant que les conditions de recevabilité prévues par la loi soient réunies.
Par ailleurs, les décisions des juridictions administratives sont armées de *l' autorité de la chose jugée* entre les parties, valable dans toute affaire ou litige devant les autorités judiciaires ou autres, dans lesquels se pose, *en tant que question préalable*, la question administrative jugée à *titre principal* par la juridiction administrative compétente. Inversement, la même règle s'applique en ce qui concerne la teneur des décisions des juridictions judiciaires, lorsque la question principale traitée par elles constitue un préalable pour la solution du litige jugé plus tard par les juridictions administratives.
6. La législation actuelle *n' impose pas d' obligations* concrètes aux différentes catégories de juridictions (p.ex. juridictions administratives et juridictions judiciaires) en matière de litispendance. Ainsi, une juridiction administrative n'est pas tenue d' attendre la décision d' une juridiction judiciaire devant laquelle l' affaire pendante est également soulevée.
Néanmoins, les règles de procédure applicables *n' excluent pas une telle possibilité* (qui est souvent utilisée dans la pratique), lorsqu' il s' agit surtout de questions exerçant une influence déterminante a l' issue du procès, de sorte que ces questions puissent être jugées par la juridiction qui en est principalement compétente.
7. En général, les questions précitées (sous nos 5 et 6) ne posent pas de problèmes majeurs dans la pratique, en vue du principe de la *séparation de juridictions* consacré par la Constitution. (v. supra).
8. Aucune modification substantielle n'est actuellement en cours ou en projet dans le domaine des relations entre les juridictions administratives et les juridictions judiciaires.

VII QUESTION SUPPLEMENTAIRE.

Un des problèmes qui concerne l'efficacité du contrôle des décisions administratives et qui mérite d'être souligné, est le nombre considérable de recours introduits chaque année devant les tribunaux administratifs ordinaires et le C.d.E.

A titre d'exemple, environ 9.000 recours de toute catégorie (recours en annulation, en cassation et de pleine juridiction) sont introduits chaque année devant le C.d.E. qui rend, à peu près, 6.000 arrêts par an. A ce nombre déjà important, on doit ajouter 800-900 ordonnances rendues chaque année en matière de mesures provisoires (sursis d'exécution et autres mesures provisoires consacrées récemment par la loi no 2522/1997 pour certaines catégories d'affaires concernant les travaux publics, les marchés publics de fournitures et la prestation de services relevant du champ d'application de directives communautaires), ainsi qu'un nombre équivalent d'avis en matière de contrôle préventif de la légalité de décrets présidentiels de caractère normatif.

Cette situation entraîne de retards significatifs dans le jugement des affaires (qui exige plus de 3 ans, en moyen) et contribue à l'augmentation du nombre d'affaires non traitées qui s'élève actuellement à 20.000 dossiers. Les efforts entrepris jusqu'à présent au niveau législatif n'ont pas pu trouver une solution définitive à ce problème, dans la mesure, surtout, où le recours en annulation ainsi que le recours en cassation devant le C.d.E. *sont constitutionnellement garantis*.

Par ailleurs, il est encore incertain si et dans quelle mesure la réforme constitutionnelle, les travaux de la première phase de laquelle évoluent actuellement au sein du Parlement, va chercher à porter remède à cette situation ou, encore, si elle va introduire de modifications substantielles sur une ou plusieurs autres questions traitées dans le présent rapport.

Athènes, le 11 Février 1998