

**LE STANDARD EN DROIT PUBLIC :
LES DONNEES DE LA JURISPRUDENCE
ADMINISTRATIVE EN GRECE**

THE STANDARDS IN THE PUBLIC LAW

Par

Procopios PAVLOPOULOS
Professeur Adjoint de l'Université d'Athènes (Grèce)

INTRODUCTION

A partir de 1925 (1) le concept du standard a trouvé son chemin vers la consécration définitive dans le cadre de l'évolution de la science juridique. La doctrine et la jurisprudence en la matière témoignent éloquentement, surtout au sein du droit public (2).

La réalité doctrinale et jurisprudentielle en Grèce, relative aux données du standard en tant que concept et en tant que technique dans le cadre du droit public, présente une particularité non négligeable. Depuis l'introduction définitive de l'institution du Conseil d'Etat en 1929 (3) et tout au long de la formation de la juridiction administrative, le standard est omniprésent dans des arrêts qui émergent de plus en plus nombreux. Et pourtant la doctrine n'a pas senti le besoin de s'en soucier, au moins d'une manière systématique. Cela peut s'expliquer par le fait que, contrairement à la pratique suivie en France, la jurisprudence du Conseil d'Etat et des autres tribunaux administratifs, en Grèce, n'a pas constitué l'objet d'une ample élaboration.

A - Dans les pages qui suivent nous essayerons de décrire certains traits du profil du standard en droit hellénique. L'ambition de cet effort reste, certes, très limitée, puisque d'une part elle se cantonne dans le domaine du droit public et d'autre part elle ne reflète que les données de la jurisprudence (4) du Conseil d'Etat.

Pourtant, on peut nourrir l'espoir que, même ainsi circonscrite, l'analyse ici entreprise reflète, certes en partie mais

(1) Date de parution du livre capital en la matière de Al Sanhoury "Les restrictions contractuelles à la liberté individuelle de travail dans la jurisprudence anglaise". Pour le rôle de la technique du standard juridique avant cette date v. par ex. S. Rials, *Le juge administratif français et la technique du standard*, 1980, surtout p. 15 et s.

(2) Pour une présentation complète et détaillée nous nous contenterons de nous référer à la thèse de S. Rials op. cit. Cf. Th. Fortsakis, *Conceptualisme et empirisme en droit administratif français*, 1987.

(3) Il est à signaler que le Conseil d'Etat hellénique a été créé initialement en 1835 et a fonctionné jusqu'en 1944. Mais ce n'est que sous la Constitution de 1927 et sur la base de la loi n° 3713/1928 qu'il a pris sa forme actuelle à la tête des tribunaux administratifs.

(4) Nous nous limiterons par la suite à l'analyse des données jurisprudentielles qui se rattachent à la réalité du recours juridictionnel le plus représentatif en la matière, à savoir du recours pour excès de pouvoir. Il n'en reste pas moins que la technique du standard peut être repérée dans d'autres domaines du contrôle exercé par le juge administratif et surtout par le Conseil d'Etat. C'est ainsi que le domaine du sursis à l'exécution se caractérise par une remarquable richesse d'exemples qui prouvent l'omniprésence du standard dans l'ensemble du terrain jurisprudentiel. Il nous semble pourtant que les particularités du domaine du sursis à l'exécution méritent de faire l'objet d'un examen détaillé à part.

d'une manière assez représentative, les particularités de l'ordre juridique hellénique.

B - Même s'il n'est pas permis de sous-estimer l'importance de la maxime "omnis difinitio periculosa est" nous devons commencer par la définition du standard. Il n'en reste pas moins que cette définition ne vise pas à clarifier, au niveau théorique, la notion et les fonctions du standard juridique - comment pourrait-il en aller autrement, dans le cadre d'un rapport si bref- mais elle sert de base concrète de délimitation de notre approche et de notre analyse.

C'est ainsi qu'en partant d'un point de vue fonctionnel (5), on peut concevoir le standard comme un moyen conceptuel, créé par le juge administratif lors de l'exercice de ses fonctions juridictionnelles, par l'intermédiaire duquel ce dernier essaye d'ajuster l'interprétation et, par conséquent, l'application des normes sur lesquelles se fonde son contrôle à l'évolution des faits qui sont à son origine. D'un tel point de vue, le standard doit être regardé et examiné non, certes, en dehors de la normalité établie par la règle de droit mais en marge de celle-ci, puisqu'il ne fait pas partie de la réglementation introduite par cette règle, mais il sert à assurer son interprétation et son application effective et efficace.

Le choix délibéré d'une analyse plutôt fonctionnelle du standard dans le cadre de la jurisprudence du Conseil d'Etat hellénique détermine en grande partie les traités généraux du plan qui sera suivi par la suite. En effet, et étant donné que cette analyse sera opérée à partir des fonctions que le standard assume tout au long du déploiement du syllogisme du juge administratif, son ossature ne peut que se baser sur les différentes variantes de ces fonctions. Pour cette raison et en respectant les phases de l'évolution de l'exercice du contrôle juridictionnel de la légalité administrative, on peut arriver à la conclusion que le concept et la technique du standard permettent successivement au juge administratif de préciser les conditions de la mise en marche de son contrôle, de tracer ses limites et, enfin, de trouver des moyens pour opérer son renforcement. D'où les trois parties de l'analyse qui suit.

(5) Pour les divers points de vue, sous l'angle desquels le concept et la technique du standard peut être examiné, v. par. ex. S. Rials, *Le juge administratif français et la technique du standard*, op. cit., surtout p.15 et s.

I - LE STANDARD JURIDIQUE ET LA DETERMINATION DES CONDITIONS DE LA MISE EN MARCHÉ DU CONTRÔLE JURIDICTIONNEL

La mise en marche du contrôle juridictionnel exercé par le juge administratif dépend, en grande partie, de l'examen préalable, effectué par celui-ci même d'office, des conditions de recevabilité des divers recours juridictionnels. Dans ce cadre précis, le juge administratif et surtout le Conseil d'Etat en Grèce a souvent recours à la technique du standard. C'est dans ce sens qu'on peut soutenir la thèse que le standard dans le domaine de la jurisprudence est utilisé par le juge administratif pour déterminer les conditions de la mise en marche de son contrôle juridictionnel. Nous nous référons, à titre d'exemple, à la présence du standard, d'une part lors de la délimitation de la compétence du juge administratif et, d'autre part, lors de l'examen des autres conditions de recevabilité.

A - Le standard et la délimitation de la compétence du juge administratif

1 - Le fait que si la Constitution consacre, par les dispositions de l'article 94, le principe de la séparation entre la juridiction des tribunaux administratifs et la juridiction des tribunaux civils, ni ses dispositions ni celles de la législation émise en son application n'adoptent de critère solide pour réaliser cette séparation, oblige le juge à recourir à la technique du standard.

2 - Le recours au concept de "clause exorbitante" (6) offre un exemple assez significatif en la matière. Plus précisément, par ce biais, le juge administratif arrive à constater, dans le cadre des contrats qui sont conclus par les diverses autorités administratives, l'existence d'un régime de droit public ou, plus exactement, d'une ambiance de droit public, dont la particularité donne à ces contrats leur caractère administratif. Du même coup, cette constatation permet au juge administratif de circonscrire ainsi les limites de sa compétence juridictionnelle en matière contractuelle.

B - Le standard et les autres conditions de recevabilité

Le recours au concept et à la technique du standard par le juge administratif est très courant dans le domaine de l'examen des autres conditions de recevabilité des recours juridictionnels et

(6) Voir par ex. les arrêts n° 222/1987 et 2655/1987 du Conseil d'Etat et les arrêts n° 312/1986, 313/1986 et 497/1987 de la Cour d'Appel Administrative d'Athènes.

surtout du recours pour excès de pouvoir. C'est ainsi par exemple qu'un tel recours peut être testé lors de l'examen :

1 - De l'intérêt à agir.

En déterminant les conditions qui doivent être réunies pour que l'intérêt à agir existe en la personne du requérant, le Conseil d'Etat est arrivé à admettre que :

a) l'intérêt à agir doit être :

- "personnel" (7), à savoir intimement lié, au moyen d'un lien juridique spécial, avec la personne du requérant ;
- "direct" (8), à savoir provenant d'un préjudice qui frappe directement la personne requérante ;
- "actuel" (9), ce qui signifie que l'intérêt à agir doit exister tant lors de l'émission de l'acte administratif attaqué que lors de l'exercice du recours juridictionnel et de son jugement.

b) L'intérêt à agir disparaît si le requérant a auparavant accepté l'acte administratif attaqué. Or cette acceptation :

- doit être "expresse" (10) ou "tacite", mais "ne laissant aucun doute quant à sa signification" (11) ;
- n'est pas valable si elle est émise "sous condition" (12) ou si elle est le résultat de la "situation économique" (13) du requérant ;
- doit résulter "des éléments du dossier" (14) ou, si elle est tacite, des agissements du requérant qui "ne laissent aucun doute quant à leur signification" (15).

2 - Du respect du délai du recours

a) Selon la jurisprudence administrative et en cas de recours contre un acte administratif individuel, outre la communication de l'acte attaqué, la connaissance de son contenu par le requérant peut constituer le point de départ du délai du recours. Or cette connaissance, qui doit résulter "des éléments du dossier" (16), peut être prouvée, selon une présomption, certes, réfragable, au moyen de l'expiration du "délai raisonnable" (17), dont les dimensions chroniques sont calculées sur la base de l'intérêt que l'administré intéressé doit montrer, suivant les circonstances en présence.

(7) Voir les arrêts du Conseil d'Etat n° 3606/1971, 3608/1980, 2999/1983 et 4130/1983.

(8) Voir les arrêts du Conseil d'Etat n° 50/1969, 310/1978 et 823/1980.

(9) Voir les arrêts du Conseil d'Etat n° 2162/1968, 3584/1977, 2449/1980 et 2319/1984.

(10) Voir l'arrêt du Conseil d'Etat n° 4789/1977.

(11) Voir les arrêts du Conseil d'Etat n° 2612/1982 et 432/1983.

(12) Voir les arrêts du Conseil d'Etat n° 480/1970 et 1745/1977.

(13) Voir l'arrêt du Conseil d'Etat n° 2407/1970.

(14) Voir l'arrêt du Conseil d'Etat n° 2087/1970.

(15) Voir l'arrêt du Conseil d'Etat n° 1341/1966.

(16) Voir les arrêts du Conseil d'Etat n° 3624/1979 et 3345/1983.

(17) Voir les arrêts du Conseil d'Etat n° 3311/1970, 3954/1978 et 3567/1983.

b) En application de la règle "impossibilium nulla obligatio est", la jurisprudence des tribunaux administratifs applique la règle que le délai des recours contentieux n'expire pas si l'administré intéressé est empêché en raison de faits qui constituent une force majeure (18). Parmi ces faits, cette même jurisprudence range "la maladie grave" (19), à savoir toute maladie qui, selon les particularités des circonstances en présence, rend impossible tout agissement de l'administré intéressé qui pourrait assurer la défense de ses intérêts par voie juridictionnelle (20).

3 - De l'existence ou non d'un recours parallèle

Tout comme dans le cadre du droit français, en droit grec la non-existence d'un recours parallèle constitue une des conditions de recevabilité du recours pour excès de pouvoir. En essayant de circonscrire à la nature intrinsèque du recours parallèle, la jurisprudence administrative en Grèce admet qu'un recours juridictionnel ne présente les caractéristiques d'un recours parallèle que s'il peut produire au moins un "effet équivalent" (21) à celui résultant de l'exercice du recours pour excès de pouvoir.

II - LE STANDARD JURIDIQUE ET LA DELIMITATION DE L'ETENDUE DU CONTROLE JURIDICTIONNEL

La présence du standard juridique dans le cadre de la jurisprudence administrative peut être également repérée, même après le stade de la détermination des conditions de la mise en marche du contrôle juridictionnel. C'est ainsi que, dans une phase ultérieure, le juge administratif a recours à la technique du standard pour tracer les limites de son contrôle, surtout lorsque ce dernier se cantonne à l'examen de la conformité de l'action administrative au principe de la légalité (22). L'analyse de certaines des particularités jurisprudentielles des cas d'ouverture du recours pour excès de pouvoir en apporte une preuve assez significative.

En effet, et en examinant, certes à titre d'exemple, successivement certains aspects de la nature du vice de forme substantielle, de la violation de la loi et du détournement du pouvoir, on peut constater que, par le biais de la technique du standard, le juge administratif, et surtout le juge du recours pour excès de pouvoir, arrive à circonscrire les limites que son contrôle, en tant que contrôle de légalité, ne peut pas dépasser.

(18) Voir l'arrêt du Conseil d'Etat n° 2172/1983.

(19) Voir les arrêts du Conseil d'Etat n° 68/1972 et 2450/1980.

(20) Voir par ex. les arrêts du Conseil d'Etat n° 3867/1978 et 1375/1979.

(21) Voir les arrêts du Conseil n° 494/1972 et 2125/1973.

(22) Comme c'est principalement le cas dans le domaine du recours pour excès de pouvoir.

A - Le cas du vice de forme substantielle

Dans le cadre de ce cas d'ouverture du recours pour excès de pouvoir, qui se rattache au contrôle de la légalité externe des actes administratifs, le concept et la technique du standard permettent, par exemple, de délimiter le contrôle du juge administratif quant à la légalité de la composition des organes administratifs collégiaux et à la qualification de la forme comme substantielle.

1 - Le standard et la légalité de la composition des organes administratifs collégiaux

Le principe de la neutralité de l'administration est à l'origine de la règle qui impose aux organes administratifs le respect de l'obligation de l'impartialité dans l'exercice de leurs fonctions. Cette obligation présente une importance particulière dans le cadre du régime juridique des organes administratifs collégiaux, puisque, selon la jurisprudence des tribunaux administratifs, est entaché d'un vice de forme substantielle tout acte administratif émis par un tel organe, si à sa composition participe une personne dont le jugement, à une affaire déterminée, ne présente pas les garanties nécessaires d'impartialité. Or, à l'occasion du contrôle du respect de cette règle d'impartialité, cette même jurisprudence, et surtout celle du Conseil d'Etat en Grèce, ont recours à la technique du standard. C'est ainsi que, selon la jurisprudence susmentionnée, le manque d'impartialité peut être présumé lorsque les membres d'un organe administratif collégial montrent, à l'égard des administrés intéressés, "un sentiment d'hostilité" ou lorsqu'ils sont liés avec eux au moyen d'un "lien spécial" ou d'une "relation spéciale" (23).

2 - Le standard et la qualification de la forme comme substantielle

Seul le vice de forme qui est considérée comme substantielle peut, selon la législation et la jurisprudence administrative en Grèce, entraîner la nullité de l'acte administratif attaqué au moyen d'un recours juridictionnel.

Dans le cadre de son contrôle qui procède à une telle qualification le juge administratif tient principalement compte de l'influence que la forme exerce sur "la protection de l'administré intéressé" et sur "le fonctionnement de l'administration".

(23) Voir les arrêts du Conseil d'Etat n° 298/1980, 1980/1983 et 4911/1984.

B - Le cas de la violation de la loi

La technique du standard permet aussi au juge administratif de délimiter son contrôle portant sur la violation de la loi lors de l'émission d'un acte administratif. L'examen attentif par exemple du contrôle de l'erreur de fait et du dépassement des extrêmes limites du pouvoir discrétionnaire -qui correspond, en gros, à l'erreur manifeste d'appréciation de la jurisprudence administrative en France- en apportent une preuve significative.

1 - Le standard et le contrôle de l'erreur de fait

Si le juge de l'excès de pouvoir en Grèce ne contrôle pas, au moins en principe (24), l'appréciation des faits opérés par l'administration, il procède, au contraire, au contrôle de leur existence matérielle. Mais, selon la jurisprudence administrative en Grèce, l'erreur de fait n'arrive pas toujours à entacher l'acte administratif attaqué de nullité. Seule l'erreur de fait qui présente "un caractère déterminant" (25) et qui "peut être prouvée au moyen des éléments du dossier (26) est en mesure de produire un tel résultat.

2 - Le standard et le contrôle du dépassement des extrêmes limites du pouvoir discrétionnaire

Le juge de l'excès de pouvoir, en Grèce, ne contrôle pas l'attitude que l'administration a suivie lors de l'exercice du pouvoir discrétionnaire qui lui est concédé par la réglementation en vigueur. L'attitude contraire entrerait d'ailleurs en opposition avec le principe de la séparation des pouvoirs, puisqu'elle permettrait au juge de faire oeuvre d'administration. Pourtant, le juge du recours pour excès de pouvoir censure d'administration déraisonnable en faisant ainsi entrer le critère de la "raison" parmi les éléments de la légalité. Le juge administratif en Grèce, et surtout le Conseil d'Etat, a rangé, parmi les moyens qui font partie du cas d'ouverture de la violation de la loi, "le dépassement des extrêmes limites du pouvoir discrétionnaire" (27). C'est en grande partie au moyen des standards que le Conseil d'Etat hellénique est arrivé à circonscrire et à préciser les critères, suivant lesquels il constate si le jugement de l'administration lors

(24) Puisqu'il contrôle une telle appréciation lorsqu'elle arrive à constituer un dépassement des extrêmes limites du pouvoir discrétionnaire.

(25) Voir l'arrêt du Conseil d'Etat n° 1664/1962.

(26) Voir les arrêts du Conseil d'Etat n° 3336/1978 et 2924/1983. Cf. également les arrêts 1720/1977, 662/1978 et 2187/1984.

(27) Il est à signaler que le "dépassement des extrêmes limites du pouvoir discrétionnaire" peut et même doit être vu comme une sorte de standard inventé en Grèce de toutes pièces par le Conseil d'Etat.

de l'exercice de son pouvoir discrétionnaire a dépassé les limites extrêmes qui lui sont imposées.

a) Parmi ces standards on pourrait mentionner :

- les conclusions qui doivent être tirées à partir "de l'expérience commune" ;

- le critère de la "bonne administration" (28) ;

- le concept de la "mesure proportionnée" (29), qui permet l'application effective du principe de proportionnalité en la matière (30).

b) A partir de ce fondement conceptuel, la jurisprudence administrative, en Grèce, est arrivée à formuler d'autres standards qui, cette fois, s'inscrivent dans le cadre des résultats du contrôle juridictionnel du pouvoir discrétionnaire de l'administration. C'est ainsi que selon cette jurisprudence :

- le contrôle juridictionnel ne peut pas intervenir dans le domaine circonscrit par "le jugement technique de l'administration" (31) (32) ;

- le contrôle juridictionnel ne peut intervenir, dans le domaine du jugement de l'administration relatif à l'avancement au choix des fonctionnaires et autres agents publics, que si la juridiction compétente en la matière constate une "supériorité manifeste" de la personne qui n'a pas bénéficié de l'avancement (33).

C - Le cas du détournement de pouvoir

Enfin le concept et la technique du standard sont à l'origine de la délimitation du contrôle juridictionnel lors de l'examen, surtout par le juge de l'excès de pouvoir, du cas d'ouverture relatif au détournement de pouvoir (34). C'est ainsi que, selon la jurisprudence administrative et surtout celle du Conseil d'Etat :

- le moyen d'annulation basé sur le détournement de pouvoir ne peut être retenu que "si le détournement de pouvoir est manifeste" (35) ;

- le moyen susmentionné ne peut être également retenu que "s'il

(28) Voir les arrêts du Conseil d'Etat n° 1382/1948 et 810/1983.

(29) Voir les arrêts du Conseil d'Etat n° 2112/1984 et 2261/1984.

(30) Principe qui, à son tour, entre dans le cadre du principe d'égalité lato sensu.

(31) Voir l'arrêt du Conseil d'Etat n° 2250/1985.

(32) Surtout lorsque ce jugement se réfère à des questions de "haute technicité".

(33) Voir les arrêts du Conseil d'Etat n° 273/1981, 588/1982, 1896/1982, 975/1984, 2131/1984 et 3797/1985.

(34) Il est à signaler que ce cas d'ouverture du recours pour excès de pouvoir présente, dans le cadre de la jurisprudence administrative en Grèce, un intérêt très limité, surtout parce qu'il est surplânté par d'autres cas d'ouverture, dont l'examen se fait à une phase antérieure. Parmi ces derniers on doit mentionner principalement celui qui est relatif au contrôle des motifs.

(35) Voir l'arrêt du Conseil d'Etat n° 2339/1985.

est prouvé par celui qui l'invoque" (36) ou "s'il résulte clairement des éléments du dossier" (37).

III - LE STANDARD JURIDIQUE ET LE RENFORCEMENT DU CONTROLE JURIDICTIONNEL

Dans le cadre des limites qui sont imposées à son contrôle tant par les normes qui composent le principe de la légalité que par les standards inventés par lui selon la méthode précédemment décrite, le juge administratif et surtout le Conseil d'Etat en Grèce fait recours au concept et à la technique du standard pour rendre son contrôle plus efficace. Un tel renforcement, dans ce cadre précis, doit être interprété tant comme une tendance du juge administratif à souligner les éléments et caractéristiques prétoriens de son rôle juridictionnel que comme un effort pour combler les lacunes inévitables de la réglementation en vigueur et pallier aux inconvénients éventuels des imperfections qui sont le résultat surtout de la mutation constante et, souvent, abusive de cette réglementation.

Parmi les standards au moyen desquels le juge administratif et surtout le Conseil d'Etat en Grèce essaye de renforcer son contrôle, on peut, certes à titre d'exemple représentatif en la matière, ranger celui du "délai raisonnable", ceux qui précisent les caractéristiques nécessaires de la motivation et enfin celui concernant la nature et le rôle fonctionnel de "l'intérêt général".

A - Le standard de l'expiration du "délai raisonnable"

Selon une pratique législative assez courante dans le domaine du droit public et plus particulièrement du droit administratif, les normes en vigueur ne précisent pas toujours les délais dans lesquels les autorités administratives doivent procéder à un agissement déterminé (38). En essayant de minimiser les inconvénients et surtout les abus qu'une telle incertitude de la réglementation en vigueur pourrait produire de la part des autorités administratives, le juge administratif en Grèce a recours au standard du "délai raisonnable". Plus précisément et suivant ce standard, le juge administratif compétent en la matière reconnaît, certes, à l'administration le pouvoir -d'ailleurs reconnu par les normes qui circonscrivent son champ d'action- de choisir le temps

(36) Voir les arrêts du Conseil d'Etat n° 4083/1973, 422/1977, 531/1983 et 4893/1984.

(37) Voir les arrêts du Conseil d'Etat n° 2644/1973, 4275/1977 et 2922/1985.

(38) Au contraire et, au moins en règle générale, ces mêmes normes précisent les délais dans lesquels les administrés doivent procéder à tel ou tel agissement, qui leur est prescrit envers l'administration.

de son agissement ; mais il impose une limite extrême que l'administration ne peut pas dépasser. Cette limite est déterminée au moyen du "délai raisonnable", dont la longueur est précisée discrétionnairement par le juge administratif, selon les circonstances particulières de chaque cas précis. C'est ainsi que le standard du "délai raisonnable" apparaît par exemple :

1 - Dans le cadre du retrait des actes administratifs individuels

Selon un principe général du droit administratif en Grèce, les autorités administratives peuvent procéder librement au retrait des actes administratifs individuels qui sont illégaux. Pourtant, et si l'application de ces actes a créé des effets favorables au profit des administrés qui ont montré bonne foi envers l'administration, ce retrait ne peut pas intervenir après l'expiration d'un "délai raisonnable" (39) (40).

2 - Dans le cadre des délais indicatifs prévus pour l'accomplissement d'un agissement des autorités administratives

Lorsque les dispositions en vigueur prévoient que les autorités administratives compétentes en la matière doivent agir dans un délai, qui est précisé d'une manière indicative, le juge administratif reconnaît à ces autorités le pouvoir de dépasser les limites de ce délai mais il leur défend d'excéder les frontières chronologiques qui découlent du concept du "délai raisonnable" (41).

3 - Dans le cadre de la réalisation de l'expropriation

La réglementation en vigueur ne prévoit pas de limites chronologiques à la réalisation effective de l'expropriation après la déclaration d'utilité publique. Or, étant donné qu'après la déclaration d'utilité publique la propriété privée, protégée d'ailleurs par les dispositions de l'article 17 de la Constitution, subit une charge juridique et économique très lourde, le juge administratif et plus précisément le Conseil d'Etat admet que la réalisation de l'expropriation doit intervenir dans un "délai raisonnable" (42).

(39) Voir les arrêts du Conseil d'Etat n° 47/1963, 20/1971, 3507/1979 et 832/1983.

(40) Selon les dispositions de la loi 261/1968 ce délai ne peut pas être inférieur à cinq ans à compter de l'émission de l'acte administratif incriminé.

(41) Voir les arrêts du Conseil d'Etat n° 1967/1986, 2093/1969 et 2472/1982.

(42) Voir les arrêts du Conseil d'Etat n° 152/1985, 519/1985, 1741/1985, 2676/1985 et 4262/1985.

B - Le standard relatif aux caractéristiques de la motivation des actes administratifs

Les règles légales et réglementaires ainsi que les principes généraux, qui constituent le régime de la motivation des actes administratifs, ne décrivent pas, au moins d'une manière précise et systématique, les caractéristiques que cette motivation doit respecter pour qu'elle puisse être conforme encore, par le biais de la légalité. C'est, pour une fois encore, par le biais de la technique du standard que la jurisprudence administrative hellénique a décelé ces caractéristiques.

Plus précisément, selon cette jurisprudence, la motivation des actes administratifs doit être :

- "spéciale" (43), à savoir adaptée chaque fois aux particularités concrètes de la situation, sur laquelle se base l'émission de l'acte motivé ;
- "suffisante et complète" (44), à savoir contenant tous les éléments de fait et de droit, qui permettent de tester la conformité de l'acte motivé avec le principe de la légalité ;
- "conforme aux éléments du dossier" (45), à savoir aux éléments que l'administration a retenus pour former le contenu de l'acte motivé.

C - Le standard de l'intérêt général

Il paraît, *prima facie*, difficile de ranger l'intérêt général parmi les standards inventés par le juge administratif lors de l'exercice de ses fonctions juridictionnelles. N'est-il pas en effet vrai que l'intérêt général constitue une notion juridique indéterminée qui fait partie intégrante des normes qui l'incorporent et qui permettent ensuite de concrétiser son contenu? Par conséquent n'est-il pas plus conforme à la réalité juridique d'admettre que l'intérêt général constitue une pièce essentielle du cadre normatif des règles qui s'y réfèrent et qu'il ne peut pas ainsi être considéré comme un outil d'interprétation et d'application de ces règles inventé par le juge compétent en la matière ?

La réponse qui doit être donnée aux questions précédemment posées doit être, en principe, affirmative. Il n'en reste pas moins que l'évolution récente de la jurisprudence administrative en Grèce montre que, dans certains cas, le juge qui est à son origine procède à une approche du concept d'intérêt général qui, du point de vue méthodologique, l'assimile, au moins

(43) Voir les arrêts du Conseil d'Etat n° 3522/1971, 2424/1982 et 4177/1984.

(44) Voir les arrêts du Conseil d'Etat n° 1412/1964, 1140/1965, 4150/1973, 2418/1976, 1061/1981 et 2441/1983.

(45) Voir l'arrêt du Conseil d'Etat n° 276/1983.

quant aux fonctions qu'il y exerce, au concept et à la technique du standard.

1 - L'intérêt général et la hiérarchie des normes

En effet, et en examinant la jurisprudence administrative hellénique, on peut déceler des exemples, d'ailleurs de plus en plus nombreux, où le juge compétent en la matière ne voit pas dans le concept d'intérêt général une notion juridique indéterminée, qui doit être interprétée et précisée avant de procéder à l'application de la norme qui la contient, mais plutôt un moyen qui lui permet de faire le choix de la norme qu'il doit appliquer dans un cas précis. Plus concrètement, le juge administratif et surtout le Conseil d'Etat lorsque, dans l'exercice de ses fonctions juridictionnelles, il se trouve en présence de deux ou plusieurs normes de valeur égale, parmi lesquelles il faut choisir afin de trancher le litige qui lui est soumis, a recours au concept d'intérêt général pour opérer ce choix. Et sa méthode consiste, en gros, dans un premier temps en la détermination de l'intérêt général que chacune des normes en présence exprime et, dans un deuxième temps, en l'établissement d'une hiérarchie parmi les intérêts généraux ainsi dégagés, hiérarchie qui lui permet d'opter pour l'application de la norme représentant l'intérêt général qui se trouve à sa tête.

2 - Le témoignage de certains exemples jurisprudentiels

C'est ainsi que par le biais de l'intérêt général, inséré cette fois comme une sorte de standard dans le cadre de ses syllogismes, le Conseil d'Etat hellénique a récemment pu, dans des cas précis, écarter par exemple :

- a) L'application des dispositions des articles 17 de la Constitution (protection de la propriété privée) et 107 de la Constitution (protection spéciale de la réglementation relative aux capitaux étrangers), au profit des dispositions constitutionnelles concernant la défense nationale (46).
- b) L'application des dispositions de l'article 109 de la Constitution (protection du contenu et des termes d'un testament), au profit des dispositions de l'article 21 parag. 3 de la Constitution (protection de la santé des citoyens) (47).
- c) L'application des dispositions des articles 22 parag. 2 de la Constitution (garantie concernant les conventions collectives du travail) et 23 parag. 1 de la Constitution (protection de la liberté syndicale), au profit des dispositions de l'article 106 de la Constitution (protection de l'économie nationale) (48).

(46) Voir l'arrêt du Conseil d'Etat n° 58/1977.

(47) Voir l'arrêt du Conseil d'Etat n° 400/1986.

(48) Voir l'arrêt du Conseil d'Etat n° 2289/1987.

3 - Vers une approche critique

Cette attitude jurisprudentielle qui consiste en l'utilisation de l'intérêt général en tant que standard permettant d'établir une hiérarchie parmi les normes de valeur égale, avant de procéder à leur application, paraît, à bien des égards, très critiquable.

a) En premier lieu, et pour se limiter à l'exemple des normes de valeur constitutionnelle, elle conduit à l'acceptation de la thèse suivant laquelle il existe une hiérarchie des dispositions de la Constitution, quant à leur valeur juridique, hiérarchie qui peut, en définitive, faire échec à l'application de certaines d'entre elles au profit d'autres qui se présentent, du point de vue normatif, comme supérieures. Cette conclusion est doublement fautive et dangereuse. D'abord parce qu'elle est contraire à la volonté du législateur constituant, à l'esprit duquel une telle hiérarchie paraît inconcevable (49). Ensuite parce qu'elle aboutit à l'instauration d'un climat d'incertitude juridique puisqu'elle rend impossible toute prévision certaine quant aux relations normatives entre les dispositions de la Constitution. Et cette incertitude est -faut-il le souligner davantage ?- préjudiciable, voire même catastrophique, pour la garantie de l'efficacité et de l'effectivité de la réglementation constitutionnelle.

b) En deuxième lieu, parce qu'elle ne doit pas être considérée, dans le cadre de l'interprétation des normes juridiques, comme à sens unique et, par conséquent, comme inévitable. En effet, le problème qui a causé son invention peut être résolu par l'intermédiaire de la méthode de la délimitation respective des domaines d'application des normes en présence, comme l'a d'ailleurs démontré d'une manière très simple mais limpide par exemple la récente décision du Conseil Constitutionnel français du 28/7/1987.

EN GUISE D'EPILOGUE

Né en marge de la normalité, le concept et la technique du standard, dans le cadre de la jurisprudence administrative en Grèce, pénètrent petit à petit et d'une manière presque imperceptible vers son noyau. C'est pour cette raison qu'il serait faux de regarder le standard comme une simple technique, jouant un rôle auxiliaire dans le domaine du contrôle juridictionnel exercé par le juge administratif.

(49) Il est à cet égard significatif que la jurisprudence du Conseil d'Etat hellénique a consacré, d'une manière très solennelle et expresse, le principe de la valeur juridique égale de toutes les normes constitutionnelles (v. l'arrêt 292/1984, rendu en assemblée). Pourtant son évolution ultérieure doit, comme il est manifeste, être interprétée comme un revirement non négligeable.

Au terme de cette analyse et à l'appui des données jurisprudentielles susmentionnées, on peut conclure que le standard, monté de toutes pièces par le juge administratif, ne fait que mettre en relief, certes avec d'autres facteurs qui vont dans le même sens, son rôle créateur incontestable. De l'autre côté, cette attitude du juge administratif à l'égard du standard montre non seulement l'évolution de l'arsenal des moyens mis à sa disposition pour rendre son contrôle juridictionnel plus efficace, mais également la subtilité des méthodes qu'il utilise pour parvenir à cette fin. C'est ainsi qu'en suivant cette voie le juge administratif arrive parfois à intervenir, d'une manière certes indirecte mais très efficace, dans le domaine de la constitution des normes qu'il doit interpréter et appliquer, sans que l'on puisse lui reprocher ouvertement l'ambition de l'instauration d'un gouvernement de juges.