



COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

COUR (CHAMBRE)

AFFAIRE HORNSBY c. GRÈCE

(Requête n° 18357/91)

ARRÊT

STRASBOURG

19 mars 1997

En l'affaire Hornsby c. Grèce¹,

La Cour européenne des Droits de l'Homme, constituée, conformément à l'article 43 (art. 43) de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ("la Convention") et aux clauses pertinentes de son règlement A², en une chambre composée des juges dont le nom suit:

MM. R. BERNHARDT, *président*,

F. GÖLCÜKLÜ,

L.-E. PETTITI,

A. SPIELMANN,

N. VALTICOS,

J.M. MORENILLA,

Sir John FREELAND,

MM. L. WILDHABER,

D. GOTCHEV,

ainsi que de MM. H. PETZOLD, *greffier*, et P.J. MAHONEY, *greffier adjoint*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 27 septembre 1996 et les 27 janvier et 25 février 1997,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette dernière date:

PROCÉDURE

1. L'affaire a été déférée à la Cour par la Commission européenne des Droits de l'Homme ("la Commission") le 11 décembre 1995, dans le délai de trois mois qu'ouvrent les articles 32 par. 1 et 47 de la Convention (art. 32-1, art. 47). A son origine se trouve une requête (n° 18357/91) dirigée contre la République hellénique et dont deux ressortissants britanniques, M. David Hornsby et Mme Ada Ann Hornsby, avaient saisi la Commission le 7 janvier 1990 en vertu de l'article 25 (art. 25). Désignés par leurs initiales pendant la procédure devant la Commission, ils ont ultérieurement consenti à la divulgation de leur identité.

La demande de la Commission renvoie aux articles 44 et 48 (art. 44, art. 48) ainsi qu'à la déclaration grecque reconnaissant la juridiction obligatoire de la Cour (article 46) (art. 46). Elle a pour objet d'obtenir une décision sur le point de savoir si les faits de la cause révèlent un

¹ L'affaire porte le n° 107/1995/613/701. Les deux premiers chiffres en indiquent le rang dans l'année d'introduction, les deux derniers la place sur la liste des saisines de la Cour depuis l'origine et sur celle des requêtes initiales (à la Commission) correspondantes.

² Le règlement A s'applique à toutes les affaires déférées à la Cour avant l'entrée en vigueur du Protocole n° 9 (P9) (1er octobre 1994) et, depuis celle-ci, aux seules affaires concernant les Etats non liés par ledit Protocole (P9). Il correspond au règlement entré en vigueur le 1er janvier 1983 et amendé à plusieurs reprises depuis lors.

manquement de l'Etat défendeur aux exigences de l'article 6 par. 1 de la Convention (art. 6-1).

2. En réponse à l'invitation prévue à l'article 33 par. 3 d) du règlement A, les requérants ont déclaré ne pas souhaiter participer à l'instance. Le gouvernement britannique, avisé par le greffier de la possibilité d'intervenir dans la procédure (articles 48, alinéa b), de la Convention et 33 par. 3 b) du règlement A) (art. 48-b), n'a pas manifesté l'intention de s'en prévaloir.

3. La chambre à constituer comprenait de plein droit M. N. Valticos, juge élu de nationalité grecque (article 43 de la Convention) (art. 43), et M. R. Bernhardt, vice-président de la Cour (article 21 par. 4 b) du règlement A). Le 29 septembre 1995, le président de la Cour, M. R. Ryssdal, a tiré au sort le nom des sept autres membres, à savoir M. F. Gölcüklü, M. L.-E. Pettiti, M. A. Spielmann, M. J.M. Morenilla, Sir John Freeland, M. L. Wildhaber et M. D. Gotchev, en présence du greffier (articles 43 in fine de la Convention et 21 par. 5 du règlement A) (art. 43).

4. En sa qualité de président de la chambre (article 21 par. 6 du règlement A), M. Bernhardt a consulté, par l'intermédiaire du greffier, l'agent du gouvernement grec ("le Gouvernement") et le délégué de la Commission au sujet de l'organisation de la procédure (articles 37 par. 1 et 38). Conformément à l'ordonnance rendue en conséquence, le greffier a reçu le 13 juin 1996 le mémoire du Gouvernement et le 12 août les prétentions des requérants au titre de l'article 50 (art. 50).

5. Ainsi qu'en avait décidé le président, les débats se sont déroulés en public le 24 septembre 1996, au Palais des Droits de l'Homme à Strasbourg. La Cour avait tenu auparavant une réunion préparatoire.

Ont comparu:

- pour le Gouvernement

M. V. KONDOLAIMOS, assesseur auprès du Conseil juridique
de l'Etat, *délégué de l'agent,*

M. V. KYRIAZOPOULOS, auditeur auprès du Conseil juridique
de l'Etat, *conseiller;*

- pour la Commission

M. L. LOUCAIDES, *délégué.*

La Cour a entendu en leurs déclarations M. Loucaides et M. Kondolaimos.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

A. Les demandes d'autorisation d'établir une école privée pour l'apprentissage de langues étrangères

6. M. David Hornsby et Mme Ada Ann Hornsby sont nés au Royaume-Uni en 1937 et 1939 respectivement. Ils sont mariés et professeurs d'anglais, diplômés d'université. Ils habitent sur l'île de Rhodes.

7. Le 17 janvier 1984, la seconde requérante sollicita auprès du ministère de l'Education nationale à Athènes le permis d'établir à Rhodes une école privée (frontistirion) pour l'apprentissage de la langue anglaise (paragraphe 29 ci-dessous). Le 25 janvier, le ministère rejeta la demande au motif qu'un tel permis est accordé uniquement aux ressortissants grecs par les directions départementales de l'enseignement secondaire.

8. Le 12 mars 1984, Mme Hornsby tenta de remettre en main propre auprès de la direction de l'enseignement secondaire de la préfecture du Dodécanèse une nouvelle requête, mais le fonctionnaire responsable refusa d'en accuser réception. A la suite d'une plainte déposée par l'avocat de l'intéressée, ladite direction informa cette dernière, le 5 juin 1984, que, d'après la législation grecque en vigueur à l'époque, les ressortissants étrangers ne pouvaient obtenir l'autorisation d'ouvrir un frontistirion.

9. Estimant que l'invocation du critère de la nationalité comme condition de l'octroi du permis d'établir un frontistirion méconnaissait le traité de Rome du 25 mars 1957, Mme Hornsby s'adressa à la Commission des Communautés européennes qui saisit la Cour de justice des Communautés européennes. Par un arrêt du 15 mars 1988 (n° 147/86, Commission des Communautés européennes c. République hellénique), celle-ci déclara qu'"en interdisant aux ressortissants des autres Etats membres de créer des frontistiria (...), la République hellénique a[vait] manqué aux obligations qui lui incomb[ai]ent en vertu des articles 52 et 59 du traité [de la CEE]".

10. Le 1er avril 1988, Mme Hornsby réitéra sa demande auprès de la direction de l'enseignement secondaire de la préfecture du Dodécanèse qui fut du reste saisie d'une demande similaire envoyée séparément le même jour par M. Hornsby. Le 12 avril 1988, ladite direction rejeta les deux demandes en invoquant les mêmes motifs que dans sa réponse du 5 juin 1984 (paragraphe 8 ci-dessus).

11. Le 15 septembre 1988, le directeur de l'enseignement secondaire de la préfecture du Dodécanèse informa les requérants que la question de

l'octroi à des étrangers du permis d'ouvrir un frontistirion était examinée par les autorités compétentes.

12. Par une lettre du 23 novembre 1988, les intéressés prièrent le premier ministre de prendre les mesures nécessaires afin d'assurer le respect de l'arrêt de la Cour de justice, du 15 mars 1988 (paragraphe 9 ci-dessus).

B. La procédure devant le Conseil d'Etat

13. Le 8 juin 1988, les requérants avaient chacun introduit devant le Conseil d'Etat un recours en annulation des décisions du directeur de l'enseignement secondaire de la préfecture du Dodécanése (paragraphe 10 ci-dessus).

Par deux arrêts des 9 et 10 mai 1989 (nos 1337/1989 et 1361/1989), le Conseil d'Etat annula lesdites décisions en des termes identiques:

"(...)

Cette requête vise l'annulation de la décision (...) du 12 avril 1988 du directeur de l'enseignement secondaire de la préfecture du Dodécanése qui a rejeté la demande du requérant, ressortissant anglais, sollicitant l'octroi d'une autorisation afin d'établir un frontistirion de langues étrangères à Rhodes.

L'article 68 par. 1 de la loi n° 2545/1940 (...) dispose:

"L'autorisation d'établir un frontistirion est accordée à des personnes physiques possédant les mêmes qualifications que celles requises pour être nommées dans les établissements publics de l'enseignement primaire ou secondaire et qui confèrent le droit d'y enseigner, ou disposant de diplômes d'études équivalents."

En outre, l'article 18 par. 1 du code des fonctionnaires - dont l'article 2 par. 3 s'applique aussi au personnel enseignant de l'enseignement secondaire et primaire - précise que "Nul n'est nommé fonctionnaire s'il n'a pas la nationalité hellénique." Il ressort de ces dispositions que l'octroi à des étrangers de l'autorisation d'établir un frontistirion de langues étrangères est interdit.

L'article 52 du Traité du 25 mars 1957 instituant la CEE (...) proclame la liberté d'établissement des ressortissants d'un Etat membre sur le territoire d'un autre Etat membre en prohibant toute discrimination fondée sur la nationalité quant à l'accès aux activités non salariées et leur exercice, ainsi que quant à la constitution et la gestion d'entreprises. Cette disposition, (...) est "directement applicable" depuis le 1er janvier 1981, date de l'entrée en vigueur du Traité, sans qu'il soit nécessaire d'adapter au préalable la législation grecque au droit communautaire.

L'interdiction susmentionnée d'accorder une autorisation d'établir un frontistirion de langues étrangères à des étrangers, dans la mesure où elle concerne les ressortissants des autres Etats membres des Communautés européennes, est contraire à l'article 52 du Traité (arrêt n° 147/86 de la Cour de justice des Communautés européennes, du 15 mars 1988, Commission c. République hellénique), car elle est supprimée, compte tenu de ce qui précède, depuis le 1er janvier 1981. Par conséquent, l'acte attaqué - qui est fondé sur la conception erronée selon laquelle l'interdiction

litigieuse continue à concerner tous les étrangers, sans établir une distinction entre les ressortissants des autres Etats membres des Communautés européennes et ceux des Etats non membres - rejetant la demande de l'intéressé n'est pas légal et doit pour cette raison être annulé.

La requête sous examen doit donc être accueillie.

Par ces motifs

(...)

Le Conseil d'Etat annule l'acte (...) du 12 avril 1988 du directeur de l'enseignement secondaire de la préfecture de Rhodes.

(...)"

14. Le 3 juillet 1989, deux associations de propriétaires de frontistirion et trois propriétaires de ces établissements à Rhodes formèrent une tierce opposition (tritanakopi) contre les arrêts nos 1337/1989 et 1361/1989 devant le Conseil d'Etat, que celui-ci repoussa le 25 avril 1991.

15. Les requérants déposèrent alors, le 8 août 1989, auprès de la direction de l'enseignement secondaire de la préfecture du Dodécanèse deux nouvelles demandes d'autorisation; ils y joignaient les arrêts du Conseil d'Etat et soulignaient qu'aucun autre retard pour l'octroi de celle-ci ne pouvait se justifier. Toutefois, ils ne reçurent aucune réponse.

Le 27 février 1990, l'avocat des intéressés s'adressa derechef à ladite direction.

C. La procédure devant le tribunal correctionnel de Rhodes

16. Le 28 mars 1990, les deux requérants assignèrent devant le tribunal correctionnel de Rhodes le directeur de l'enseignement secondaire de la préfecture du Dodécanèse ainsi que tout autre fonctionnaire responsable, en se fondant sur l'article 259 du code pénal (paragraphe 24 ci-dessous).

Le 22 octobre 1993, le tribunal correctionnel débouta les intéressés; il considéra qu'à supposer même que ledit directeur avait agi illégalement en rejetant les demandes d'autorisation, l'élément intentionnel requis par l'article 259 pour la réalisation de l'infraction faisait défaut.

D. La procédure devant le tribunal de grande instance de Rhodes

17. Le 14 novembre 1990, les requérants saisirent le tribunal de grande instance de Rhodes d'une action en indemnisation du préjudice (articles 914 et 932 du code civil et 104-105 de la loi d'accompagnement (Eisagogikos Nomos) du code civil - paragraphe 26 ci-dessous) qu'ils estimaient avoir subi en raison du refus de l'administration de se conformer aux arrêts du Conseil d'Etat (paragraphe 13 ci-dessus): M. et Mme Hornsby réclamaient

respectivement 30 025 200 et 41 109 200 drachmes pour dommage matériel et manque à gagner, ainsi que 100 000 000 drachmes pour tort moral.

18. Le 30 janvier 1992, le tribunal de grande instance de Rhodes déclara la requête irrecevable (jugement n° 32/1992) au motif que le litige qui lui était soumis relevait de la compétence des juridictions administratives.

E. La procédure devant le tribunal administratif de Rhodes

19. Le 3 juillet 1992, les intéressés engagèrent une action en dommages-intérêts contre l'Etat devant le tribunal administratif de Rhodes; ils se fondaient, entre autres, sur les articles 914 du code civil et 105 de la loi d'accompagnement du code civil. En outre, ils précisèrent que l'indemnisation devrait couvrir le préjudice matériel et moral qu'ils avaient déjà subi, mais aussi celui qu'ils subiraient jusqu'au jour où l'administration leur aurait accordé le permis sollicité.

Le tribunal administratif reconnut, le 15 décembre 1995 (jugement n° 346/1995), que l'administration avait omis illégalement de donner suite à la demande d'autorisation de Mme Hornsby, du 12 mars 1984 (paragraphe 8 ci-dessus), et, après la publication des arrêts de la Cour de justice et du Conseil d'Etat (paragraphe 9 et 13 ci-dessus), de se conformer à ceux-ci. Toutefois, estimant que les requérants ne prouvaient pas de manière suffisante le dommage qu'ils prétendaient avoir subi, il ordonna un complément d'instruction.

F. Les recours devant le ministre de l'Education nationale

20. Le 20 avril 1990, les intéressés sollicitèrent l'intervention du ministre de l'Education nationale, auquel ils s'adressèrent encore les 14 janvier et 29 juillet 1991, ainsi que celle du ministre chargé de la présidence du gouvernement, le 25 octobre 1991.

21. Le 14 janvier 1993, le directeur de l'enseignement secondaire de la préfecture du Dodécanèse informa les requérants qu'il avait écrit au ministre de l'Education nationale pour demander s'il pouvait accorder l'autorisation litigieuse, compte tenu des arrêts du Conseil d'Etat du 25 avril 1991 (paragraphe 14 ci-dessus). Le 3 mai 1993, il leur notifiait qu'il avait réitéré sa démarche auprès du ministre afin de lui rappeler que deux ans s'étaient déjà écoulés depuis les arrêts susmentionnés du Conseil d'Etat et que la demande des intéressés demeurait pendante; il se référait également à trois lettres adressées antérieurement au ministre et qui étaient restées sans réponse.

22. Un décret présidentiel (n° 211/1994) publié le 10 août 1994 accorda désormais aux ressortissants des Etats membres des Communautés européennes le droit d'établir des frontistiria en Grèce (paragraphe 28 ci-dessus); toutefois, ceux qui n'étaient pas titulaires d'un diplôme grec

d'études secondaires devaient réussir un examen en langue et histoire grecques.

Le 20 octobre 1994, le ministre de l'Education nationale invita le directeur de l'enseignement secondaire de la préfecture du Dodécanèse à reprendre l'examen de la demande des requérants à la lumière du décret présidentiel n° 211/1994 et à tenir le ministère informé des suites de l'affaire.

Le 11 novembre 1994, ledit directeur communiqua aux intéressés une photocopie du décret en les incitant à accomplir les démarches nécessaires. Le 7 février 1996, il leur écrivit derechef: il s'étonnait que ceux-ci n'eussent pas encore passé l'examen requis afin d'obtenir le permis d'établir un frontistirion et celui d'y enseigner; il déclarait que le fait pour eux de continuer à travailler dans un frontistirion (appartenant à une Grecque) était illégal au regard de la nouvelle législation en la matière; enfin, il les appelait à régulariser leur situation sous peine de subir les sanctions prévues par la loi.

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

A. La Constitution

23. Aux termes de l'article 95 par. 5 de la Constitution de 1975:

"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 organe coupable, ainsi qu'il est prescrit par la loi."

B. Le code pénal

24. L'article 259 du code pénal dispose:

"Infraction aux devoirs de fonctions

Le fonctionnaire qui viole délibérément les devoirs de sa charge dans l'intention de s'enrichir illicitement ou d'enrichir un tiers, ou cause un préjudice à l'Etat ou à un tiers, sera puni d'une peine d'emprisonnement de deux ans au plus, sauf si l'infraction est punissable en vertu d'une autre disposition pénale."

C. Le code civil

25. Les articles pertinents du code civil se lisent ainsi:

Article 57

"Droits de la personne

Celui qui, d'une manière illicite, subit une atteinte aux droits de sa personne, peut exiger la suppression de l'atteinte et, en outre, l'abstention de toute atteinte à l'avenir. Si l'atteinte concerne les droits d'une personne décédée, son conjoint, ses descendants, ascendants, frères et soeurs et les héritiers testamentaires pourront exercer ce droit. En outre, la prétention à des dommages-intérêts, suivant les dispositions relatives aux actes illicites, n'est pas exclue."

Article 59

"Réparation du préjudice moral

Dans les cas prévus par les deux articles précédents le tribunal peut, par son jugement rendu à la requête de celui qui a été atteint et compte tenu de la nature de l'atteinte, condamner aussi la personne en faute à réparer le préjudice moral de celui qui a été atteint. Cette réparation consiste dans le paiement d'une somme d'argent, dans une mesure de publicité, et aussi dans tout ce qui est indiqué par les circonstances."

D. La loi d'accompagnement du code civil

26. Entrent ici en ligne de compte les dispositions suivantes de la loi n° 2783/41 d'accompagnement (Eisagogikos Nomos) du code civil:

Article 104

"L'Etat est responsable, conformément aux dispositions du code civil relatives aux personnes morales, des actes ou omissions de ses organes concernant des rapports de droit privé ou son patrimoine privé."

Article 105

"L'Etat est tenu à réparer le dommage causé par les actes illégaux ou omissions de ses organes lors de l'exercice de la puissance publique, sauf si l'acte ou l'omission ont eu lieu en méconnaissance d'une disposition existante mais afin de servir l'intérêt public. La personne fautive est solidairement responsable, sous réserve des dispositions spéciales sur la responsabilité de ministres."

E. Le recours en annulation devant le Conseil d'Etat

27. Les articles 45 et 50 du décret présidentiel n° 18/1989 codifiant les dispositions légales relatives au Conseil d'Etat, des 30 décembre 1988/9 janvier 1989, régissent le recours en annulation contre les actes ou omissions de l'administration:

Article 45**"Actes incriminés**

1. Le recours en annulation pour excès de pouvoir ou violation de la loi est permis uniquement contre les actes exécutoires des autorités administratives et des personnes morales de droit public, qui ne sont susceptibles de recours devant aucune autre juridiction.

(...)

4. Dans les cas où la loi impose à une autorité de régler une question déterminée en édictant un acte exécutoire soumis aux dispositions du paragraphe 1, le recours en annulation est recevable même contre la carence de cette autorité pour édicter un tel acte.

L'autorité est présumée refuser d'édicter ledit acte soit lorsque le délai spécial fixé le cas échéant par la loi arrive à expiration, soit après l'écoulement d'un délai de trois mois à partir du dépôt de la requête auprès de l'administration qui est tenue de délivrer un accusé de réception (...) indiquant le jour dudit dépôt. Le recours en annulation exercé avant les délais susmentionnés est irrecevable.

Le recours en annulation valablement introduit contre un refus implicite [de l'administration] vaut également recours contre l'acte négatif qui serait, le cas échéant, adopté ultérieurement par l'administration; toutefois, cet acte peut aussi être attaqué séparément.

(...)"

Article 46**"Délai**

1. Sauf disposition contraire, le recours en annulation doit être exercé dans un délai de soixante jours à compter du lendemain de la date de notification de l'acte attaqué ou de la date de sa publication (...), ou, autrement, à compter du lendemain du jour où le requérant a pris connaissance de l'acte.

Dans les cas des paragraphes 2, 3 et 4 de l'article 45 le délai commence à courir après l'écoulement des délais fixés par ces dispositions.

(...)"

Article 50**"Conséquences de la décision**

1. La décision qui fait droit au recours en annulation prononce l'annulation de l'acte attaqué, ce qui entraîne sa suppression légale à l'égard de tous, qu'il s'agisse d'un acte réglementaire ou d'un acte individuel.

(...)

3. Dans les cas de carence, lorsque le Conseil d'Etat accueille le recours, il renvoie l'affaire devant l'autorité compétente pour que celle-ci accomplisse ce qui devait l'être.

4. Les autorités administratives, en s'acquittant de l'obligation que leur impose l'article 95 par. 5 de la Constitution, doivent se conformer aux arrêts du Conseil d'Etat en fonction des circonstances de chaque affaire, soit en adoptant des mesures positives à cet effet soit en s'abstenant de toute action contraire à ce qu'a jugé le Conseil d'Etat. Le contrevenant, outre les sanctions pénales auxquelles ils s'expose en vertu de l'article 259 du code pénal, peut être personnellement tenu de verser des dommages-intérêts.

5. Les arrêts d'annulation et de rejet rendus par l'assemblée plénière et les chambres ont l'autorité de la chose jugée à l'égard des parties, laquelle vaut également pour chaque affaire ou litige pendant devant les autorités judiciaires ou autres lorsque la question de caractère administratif tranchée par le Conseil d'Etat est déterminante."

F. Le décret présidentiel n° 211/1994

28. Le décret présidentiel n° 211/1994 du 10 août 1994 relatif à "l'adaptation de la législation grecque concernant la création et le fonctionnement de frontistiria (...) aux articles 7, 48, 52, 58 et 59 du Traité instituant la Communauté économique européenne" prévoit:

Article 1

"Le présent décret vise à adapter la législation grecque concernant la création et le fonctionnement de frontistiria (...) aux articles 7, 48, 52, 58 et 59 du Traité instituant la Communauté économique européenne, par la suppression de toute discrimination fondée sur la nationalité."

Article 2

"Outre ce que prévoient les dispositions de l'article 68 par. 1 de la loi 2545/1940 concernant les écoles privées, frontistiria et internats, des autorisations de créer un frontistirion seront aussi accordées aux ressortissants des Etats membres de l'Union européenne, à condition qu'ils possèdent les qualifications requises par la loi pour l'octroi d'une telle autorisation à un ressortissant grec. Les ressortissants de l'Union européenne sont tenus de produire des documents justificatifs similaires ainsi que le certificat prévu par l'article 14 par. 10 de la loi 1566/1985 qui s'applique par analogie."

L'article 14 par. 10 de la loi n° 1566/1985 dispose:

"Si les candidats (...) ne sont pas titulaires d'un diplôme de l'enseignement secondaire grec, il leur sera requis un certificat attestant qu'ils connaissent et manient parfaitement la langue grecque et connaissent l'histoire grecque. Pour obtenir un tel certificat, les candidats devront passer un examen suivant les modalités fixées par le ministre de l'Education nationale et des Cultes."

G. La loi n° 2545/1940 relative aux écoles privées, frontistiria et internats

29. En vertu de l'article 63 de la loi n° 2545/1940, un frontistirion se définit comme "l'organisation, dans un même lieu, de cours dispensés à un groupe de plus de cinq personnes au total ou, indépendamment de la composition des groupes, à plus de dix personnes au total chaque semaine, ayant pour but de compléter et de consolider des connaissances relevant du programme des cycles d'enseignement primaire, secondaire et supérieur (préparatoire à l'université ou non), ou de permettre l'apprentissage de langues étrangères ou de la musique ou l'acquisition d'une formation générale dans le cadre d'études libres, à raison de trois heures au plus par jour et par groupe constitué des mêmes personnes".

Aux termes de l'article 68 de la même loi, la création d'un frontistirion est subordonnée à une autorisation qui ne peut être délivrée qu'aux personnes physiques possédant les qualifications requises pour occuper un poste d'enseignant fonctionnaire dans l'enseignement public; au nombre de ces qualifications figure, selon l'article 18 du code des fonctionnaires, la possession de la nationalité grecque.

Selon la loi n° 284/1968, la direction des frontistiria de langues étrangères ne peut être assurée que par des personnes possédant les qualifications légales; pour la définition de ces qualifications, il est fait renvoi à la loi n° 2545/1940, qui exige notamment la possession de la nationalité grecque.

Cette nationalité est également requise de toutes les personnes enseignant dans un frontistirion, de quelque nature qu'il soit. La seule dérogation à cette règle est posée par l'arrêté n° 46508/1976 du ministre de l'Education nationale et des Cultes; cet arrêté, qui ne s'applique, toutefois, qu'aux frontistiria de langues étrangères, dispose:

"Chaque frontistirion ne peut employer qu'un seul étranger si le nombre de professeurs de langues étrangères de nationalité grecque qu'il emploie n'est pas supérieur à quatre.

S'il emploie plus de quatre ressortissants grecs, il est autorisé à engager un plus grand nombre d'étrangers, dans la proportion d'un étranger pour cinq Grecs."

PROCÉDURE DEVANT LA COMMISSION

30. M. et Mme Hornsby ont saisi la Commission le 7 janvier 1990. Ils alléguaient une violation de l'article 6 par. 1 de la Convention (art. 6-1), en raison du refus des autorités de se conformer à deux arrêts du Conseil d'Etat.

31. Le 31 août 1994, la Commission a retenu la requête (n° 18357/91). Le 11 avril 1995, elle a décidé de rejeter une nouvelle demande du Gouvernement tendant à ce qu'elle déclare la requête irrecevable sur le terrain de l'article 29 de la Convention (art. 29). Dans son rapport du 23 octobre 1995 (article 31) (art. 31), elle conclut qu'il y a eu violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) (vingt-sept voix contre une). Le texte intégral de son avis et des deux opinions séparées dont il s'accompagne figure en annexe au présent arrêt³.

CONCLUSIONS PRÉSENTÉES À LA COUR PAR LE GOUVERNEMENT

32. Dans son mémoire, le Gouvernement invite la Cour "à rejeter la requête introduite par Ada Ann et David Hornsby dans son intégralité".

EN DROIT

I. SUR LES EXCEPTIONS PRÉLIMINAIRES DU GOUVERNEMENT

33. Le Gouvernement plaide à titre principal, comme déjà devant la Commission, l'irrecevabilité de la requête pour non-respect du délai de six mois prévu à l'article 26 de la Convention (art. 26) et non-épuisement des voies de recours internes.

A. Non-respect du délai de six mois

34. Le Gouvernement invite la Cour à rejeter la requête en vertu de l'article 26 de la Convention (art. 26), les intéressés n'ayant pas saisi la Commission dans le délai de six mois à compter des dates auxquelles le Conseil d'Etat a rendu ses arrêts nos 1337/1989 et 1361/1989.

35. A l'instar de la Commission, la Cour note que la situation dont se plaignent les requérants a débuté avec le refus des autorités compétentes de leur accorder le permis sollicité - en dépit des arrêts mentionnés du Conseil d'Etat - et s'est prolongée même après l'introduction de leur requête à la Commission, le 7 janvier 1990: en avril 1990, et en janvier et juillet 1991, les intéressés s'étaient adressés à ce sujet au ministre de l'Education

³ Note du greffier : pour des raisons d'ordre pratique il n'y figurera que dans l'édition imprimée (Recueil des arrêts et décisions 1997-II), mais chacun peut se le procurer auprès du greffe.

nationale (paragraphe 20 ci-dessus). En outre, le Conseil d'Etat repoussa la tierce opposition le 25 avril 1991.

Il échet donc de rejeter l'exception dont il s'agit.

B. Non-épuisement des voies de recours internes

36. Selon le Gouvernement, les requérants n'ont pas épuisé, comme l'exigeait l'article 26 de la Convention (art. 26), les voies de recours que leur offrait le droit grec: en premier lieu, ils n'ont pas introduit devant les juridictions civiles des actions en dommages-intérêts sur le terrain des articles 57 (droits de la personne) et 59 (réparation du préjudice moral) du code civil (paragraphe 25 ci-dessus); en deuxième lieu, ils n'ont pas intenté de recours en annulation contre le refus tacite de l'administration de donner suite aux nouvelles demandes d'autorisation du 8 août 1989 (paragraphe 15 ci-dessus); enfin, la procédure engagée par eux devant le tribunal administratif de Rhodes est encore pendante (paragraphe 19 ci-dessus).

37. En ce qui concerne les actions en dommages-intérêts prévus aux articles 57 et 59 du code civil, la Cour estime qu'elles ne sauraient, en l'espèce, passer pour suffisantes aux fins du redressement des griefs des intéressés. A supposer même que ces actions aient eu une issue favorable pour ces derniers, une indemnisation pour préjudice moral ou pour atteinte aux droits de la personne n'aurait pas constitué une solution de rechange aux mesures que l'ordre juridique interne aurait dû offrir pour parer à l'impossibilité d'ouvrir une école de langues étrangères en dépit des décisions judiciaires supprimant tout obstacle à cet égard.

Quant au recours en annulation devant le Conseil d'Etat, rien ne démontre que les requérants auraient obtenu le permis sollicité: en effet, conformément à l'article 50 par. 3 du décret présidentiel n° 18/1989, le Conseil d'Etat renvoie l'affaire devant l'autorité compétente (paragraphe 27 ci-dessus); or face à l'insistance de celle-ci - au moins jusqu'en mai 1993 (paragraphe 21 ci-dessus) - à ne pas répondre aux démarches répétées des intéressés, ces derniers ne pouvaient raisonnablement s'attendre à ce qu'un tel recours donnât le résultat voulu.

Au sujet, enfin, de la procédure devant le tribunal administratif de Rhodes, la Cour estime qu'elle ne serait déterminante que pour l'octroi d'une satisfaction équitable au titre de l'article 50 de la Convention (art. 50).

Dès lors, il y a lieu d'écarter l'exception en cause.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 PAR. 1 DE LA CONVENTION (art. 6-1)

38. Les requérants allèguent que le refus de l'administration de se conformer aux arrêts du Conseil d'Etat des 9 et 10 mai 1989 méconnaît leur

droit à une protection judiciaire effective s'agissant des contestations sur leurs droits de caractère civil. Ils invoquent l'article 6 par. 1 de la Convention (art. 6-1), ainsi libellé:

"Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...)"

39. Le Gouvernement ne conteste pas que la procédure devant le Conseil d'Etat portait sur des droits de caractère civil des intéressés au sens de l'article 6 (art. 6); il souligne que le Conseil d'Etat a statué sur de tels droits en respectant pleinement les exigences dudit article (art. 6) et a rendu deux arrêts, favorables aux requérants et dont le contenu n'est pas contesté par l'administration.

Toutefois, il soutient que le grief des intéressés ne tombe pas sous le coup de l'article 6 (art. 6), lequel ne garantit que le caractère équitable du "procès" au sens littéral du terme, c'est-à-dire la procédure se déroulant devant la seule autorité judiciaire. L'introduction par les requérants des deux demandes du 8 août 1989 et le silence de l'administration (paragraphe 15 ci-dessus) n'auraient pas créé une nouvelle contestation sur leurs droits de caractère civil. Le retard de l'administration à exécuter les arrêts susmentionnés du Conseil d'Etat constituerait une question entièrement différente de celle de l'examen judiciaire portant sur l'existence éventuelle de tels droits. L'exécution des arrêts du Conseil d'Etat relèverait du droit public et, en particulier, des relations entre les autorités judiciaires et administratives, mais ne pourrait en aucun cas passer pour entrer dans le champ d'application de l'article 6 (art. 6); une telle conclusion ne saurait être tirée ni du libellé de cet article (art. 6) ni même de l'intention des auteurs de la Convention.

Enfin, le Gouvernement combat l'analogie faite par la Commission dans son rapport entre l'affaire Van de Hurk c. Pays-Bas (arrêt du 19 avril 1994, série A n° 288) et l'affaire Hornsby: dans la première, le pouvoir de la Couronne (institué par la loi) de priver, partiellement ou totalement, de ses effets un arrêt était de nature à rendre illusoire la bonne administration de la justice; dans la présente affaire, en revanche, il s'agit d'une omission illégale de l'administration de se conformer à une décision judiciaire définitive, ladite administration pouvant être contrainte de le faire par une multitude de recours offerts par le système juridique grec.

40. La Cour rappelle sa jurisprudence constante selon laquelle l'article 6 par. 1 (art. 6-1) garantit à chacun le droit à ce qu'un tribunal connaisse de toute contestation relative à ses droits et obligations de caractère civil; il consacre de la sorte le "droit à un tribunal", dont le droit d'accès, à savoir le droit de saisir un tribunal en matière civile, constitue un aspect (arrêt *Philis c. Grèce* du 27 août 1991, série A n° 209, p. 20, par. 59). Toutefois, ce droit serait illusoire si l'ordre juridique interne d'un Etat contractant permettait

qu'une décision judiciaire définitive et obligatoire reste inopérante au détriment d'une partie. En effet, on ne comprendrait pas que l'article 6 par. 1 (art. 6-1) décrive en détail les garanties de procédure - équité, publicité et célérité - accordées aux parties et qu'il ne protège pas la mise en oeuvre des décisions judiciaires; si cet article (art. 6-1) devait passer pour concerner exclusivement l'accès au juge et le déroulement de l'instance, cela risquerait de créer des situations incompatibles avec le principe de la prééminence du droit que les Etats contractants se sont engagés à respecter en ratifiant la Convention (voir, mutatis mutandis, l'arrêt *Golder c. Royaume-Uni* du 21 février 1975, série A n° 18, pp. 16-18, paras. 34-36). L'exécution d'un jugement ou arrêt, de quelque juridiction que ce soit, doit donc être considérée comme faisant partie intégrante du "procès" au sens de l'article 6 (art. 6); la Cour l'a du reste déjà reconnu dans les affaires concernant la durée de la procédure (voir, en dernier lieu, les arrêts *Di Pede c. Italie* et *Zappia c. Italie* du 26 septembre 1996, Recueil des arrêts et décisions 1996-IV, pp. 1383-1384, paras. 20-24, et pp. 1410-1411, paras. 16-20, respectivement).

41. Ces affirmations revêtent encore plus d'importance dans le contexte du contentieux administratif, à l'occasion d'un différend dont l'issue est déterminante pour les droits civils du justiciable. En introduisant un recours en annulation devant la plus haute juridiction administrative de l'Etat, celui-ci vise à obtenir non seulement la disparition de l'acte litigieux, mais aussi et surtout la levée de ses effets. Or la protection effective du justiciable et le rétablissement de la légalité impliquent l'obligation pour l'administration de se plier à un jugement ou arrêt prononcé par une telle juridiction. La Cour rappelle à cet égard que l'administration constitue un élément de l'Etat de droit et que son intérêt s'identifie donc avec celui d'une bonne administration de la justice. Si l'administration refuse ou omet de s'exécuter, ou encore tarde à le faire, les garanties de l'article 6 (art. 6) dont a bénéficié le justiciable pendant la phase judiciaire de la procédure perdraient toute raison d'être.

42. La Cour note qu'à la suite de l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes (paragraphe 9 ci-dessus), le Conseil d'Etat annula les deux décisions du directeur de l'enseignement secondaire qui refusaient aux requérants - sur le seul fondement de leur nationalité - le permis sollicité (paragraphe 7-8 et 13 ci-dessus). Compte tenu de ces arrêts, les intéressés pouvaient alors prétendre avoir le droit de voir leurs demandes aboutir; en les réitérant le 8 août 1989 (paragraphe 15 ci-dessus), ils ne faisaient que rappeler à l'administration son obligation de prendre une décision conformément aux règles de droit dont le non-respect avait entraîné l'annulation. Néanmoins, elle demeura silencieuse jusqu'au 20 octobre 1994 (paragraphe 22 ci-dessus). Certes, les requérants auraient pu introduire contre ce refus tacite un nouveau recours sur la base des articles 45 et 46 du décret présidentiel n° 18/1989 (paragraphe 27 ci-dessus), mais, dans les

circonstances de la cause, la Cour estime que ceux-ci ne pouvaient raisonnablement s'attendre à ce qu'un tel recours donnât le résultat voulu (paragraphe 37 ci-dessus).

43. La Cour comprend le souci des autorités nationales de réglementer, après les arrêts susmentionnés du Conseil d'Etat, la création et le fonctionnement des frontistiria d'une manière à la fois conforme aux obligations internationales du pays et propre à assurer la qualité de l'enseignement dispensé. Il est normal, de surcroît, que les autorités puissent disposer d'un délai raisonnable pour choisir les moyens les plus adéquats pour donner effet auxdits arrêts.

44. Toutefois, depuis le 15 mars 1988, date à laquelle la Cour de justice des Communautés européennes a rendu son arrêt (paragraphe 9 ci-dessus), et, subsidiairement, depuis les 9 et 10 mai 1989, lorsque le Conseil d'Etat s'est prononcé sur le cas des requérants (paragraphe 13 ci-dessus), et jusqu'à l'adoption du décret présidentiel n° 211/1994, le 10 août 1994, la législation grecque en vigueur ne prévoyait aucune condition particulière pour les ressortissants communautaires souhaitant ouvrir un frontistirion en Grèce, sauf celle imposée aussi aux nationaux - la possession d'un diplôme universitaire - et remplie par les requérants (paragraphe 6 et 29 ci-dessus).

De surcroît, il n'apparaît pas que les intéressés aient renoncé à leur objectif d'ouvrir un frontistirion: en saisissant le 3 juillet 1992 le tribunal administratif de Rhodes, les intéressés sollicitaient une indemnité pour le préjudice qu'ils considéraient avoir subi mais aussi pour celui qu'ils subiraient jusqu'au jour où l'administration leur accorderait le permis sollicité (paragraphe 19 ci-dessus).

45. En s'abstenant pendant plus de cinq ans de prendre les mesures nécessaires pour se conformer à une décision judiciaire définitive et exécutoire, les autorités nationales ont, en l'occurrence, privé les dispositions de l'article 6 par. 1 de la Convention (art. 6-1) de tout effet utile.

Par conséquent, il y a eu violation de cet article (art. 6-1).

III. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 50 DE LA CONVENTION (art. 50)

46. Les requérants formulent diverses prétentions en vertu de l'article 50 de la Convention (art. 50), ainsi libellé:

"Si la décision de la Cour déclare qu'une décision prise ou une mesure ordonnée par une autorité judiciaire ou toute autre autorité d'une Patrie Contractante se trouve entièrement ou partiellement en opposition avec des obligations découlant de la (...) Convention, et si le droit interne de ladite Partie ne permet qu'imparfaitement d'effacer les conséquences de cette décision ou de cette mesure, la décision de la Cour accorde, s'il y a lieu, à la partie lésée une satisfaction équitable."

47. A l'audience, le Gouvernement a signalé que si la Cour constatait une violation, l'ordre juridique grec permettrait aux requérants d'obtenir un dédommagement complet. En effet, dans la procédure que ces derniers avaient engagée devant le tribunal administratif de Rhodes (paragraphe 19 ci-dessus), et qui était encore pendante au jour de ladite audience, les montants réclamés correspondaient dans une large mesure à ceux sollicités au titre de l'article 50 de la Convention (art. 50).

48. Le délégué de la Commission ne se prononce pas.

49. La Cour estime que la question de l'application de l'article 50 (art. 50) ne se trouve pas en état, de sorte qu'il échet de la réserver en tenant compte de l'éventualité d'un accord entre l'Etat défendeur et les intéressés (article 54 paras. 1 et 4 du règlement A).

PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. Rejette, par huit voix contre une, les exceptions préliminaires du Gouvernement;
2. Dit, par sept voix contre deux, que l'article 6 par. 1 de la Convention (art. 6-1) s'applique en l'espèce et a été violé;
3. Dit, à l'unanimité, que la question de l'application de l'article 50 de la Convention (art. 50) ne se trouve pas en l'état;
en conséquence,
 - a) la réserve;
 - b) invite le Gouvernement et les requérants à lui adresser par écrit, dans les trois mois, leurs observations sur ladite question et notamment à lui donner connaissance de tout accord auquel ils pourraient aboutir;
 - c) réserve la procédure ultérieure et délègue au président le soin de la fixer au besoin.

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 19 mars 1997.

Rudolf BERNHARDT
Président

Herbert PETZOLD
Greffier

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 51 par. 2 de la Convention (art. 51-2) et 53 par. 2 du règlement A, l'exposé des opinions séparées suivantes:

- opinion concordante de M. Morenilla;
- opinion dissidente de M. Pettiti;
- opinion dissidente de M. Valticos.

R. B.
H. P.

OPINION CONCORDANTE DE M. LE JUGE MORENILLA

1. J'ai voté avec la majorité pour la violation de l'article 6 par. 1 de la Convention (art. 6-1) dans la présente affaire. J'exprime séparément mon point de vue dans les paragraphes qui suivent.

2. Cette affaire semble, à mon avis, ouvrir une nouvelle étape plus dynamique encore de la notion jurisprudentielle de "droit à un tribunal" dans un domaine tel que le "contentieux administratif" très enraciné historiquement dans les ordres juridiques de beaucoup d'Etats européens façonnés par le droit administratif français. La spécificité du procès administratif par rapport au procès civil se base essentiellement sur l'existence d'un acte de l'administration publique défenderesse, qui a directement lésé les droits subjectifs ou les intérêts légitimes d'une personne.

3. Les requérants allèguent que le refus de l'administration de se conformer aux arrêts litigieux du Conseil d'Etat qui avaient annulé le refus de l'autorisation sollicitée par les requérants pour ouvrir une école pour l'enseignement de l'anglais à Rhodes, au seul motif qu'ils ne possédaient pas la nationalité grecque, alors qu'ils étaient ressortissants d'un autre Etat membre des Communautés européennes, méconnaissait leur droit à une protection judiciaire effective s'agissant des contestations sur leurs droits de caractère civil. La Cour conclut (paragraphe 45) qu'"en s'abstenant pendant plus de cinq ans de prendre les mesures nécessaires pour se conformer à une décision judiciaire définitive et exécutoire, les autorités nationales ont, en l'occurrence, privé les dispositions de l'article 6 par. 1 de la Convention (art. 6-1) de tout effet utile."

4. La présente affaire soulève donc la question de la portée des arrêts du Conseil d'Etat rendus sur les recours introduits par les requérants en annulation des décisions de rejet du permis demandé par l'autorité administrative compétente. La question pourrait se présenter mutatis mutandis dans des systèmes façonnés par le contentieux administratif français.

5. Le Conseil d'Etat français a su faire du contentieux administratif un instrument de garantie de l'administré contre l'excès de la puissance publique en se rapprochant du procès civil avec une seule différence, celle du contrôle que la juridiction administrative exerce sur la légalité de l'activité administrative. Cette différence fut décisive pour la création d'une procédure autonome relevant de la compétence des juridictions administratives, au sommet desquelles se situait le Conseil d'Etat comme organe suprême de contrôle de l'administration.

6. A cause de son évolution historique, ce système a pour but primordial le contrôle de la légalité de l'acte attaqué (spécialement par le recours en annulation). Dans ce procès, le juge administratif, en annulant la décision illégale, épuise ses pouvoirs. "Ainsi le juge ne peut qu'annuler l'acte

administratif illégal sinon il méconnaîtrait le principe de la séparation de l'administration active et de la juridiction administrative. Il ne peut prendre des actes juridiques pour combler le vide créé par l'annulation" (voir Debbasch-Ricci, *Contentieux administratif*, Paris, 1990, p. 833).

7. Dans ce contexte historico-juridique se situent donc les arrêts du Conseil d'Etat grec des 9 et 10 mai 1980, dont la non-exécution par l'administration est considérée par la majorité comme une violation du droit au tribunal des requérants.

8. Dans le cas d'espèce, Mme Ada Hornsby sollicite en 1984, c'est-à-dire après l'adhésion de la Grèce aux Communautés européennes, un permis d'établir une école privée pour l'apprentissage de la langue anglaise. L'administration repoussa la demande au seul motif qu'un tel permis était accordé uniquement aux ressortissants grecs. La Cour de justice des Communautés européennes constata un manquement par la Grèce aux obligations prévues par les articles 52 et 59 du traité CEE, qui proclament la liberté d'établissement des ressortissants d'un Etat membre sur le territoire d'un autre Etat membre en prohibant toute discrimination fondée sur la nationalité quant à l'accès aux activités non salariées et leur exercice, ainsi que quant à la constitution et la gestion d'entreprises.

9. Les arrêts du Conseil d'Etat dans leur motivation (identique) mentionnent les qualifications que l'article 68 par. 1 de la loi n° 2545/1940 exigeait pour autoriser l'ouverture d'un frontistirion; cette autorisation "est accordée à des personnes physiques possédant les mêmes qualifications que celles requises pour être nommées dans les établissements publics de l'enseignement primaire ou secondaire (...), ou disposant des diplômes d'études équivalents". Ils citent en outre l'article 18 par. 1 du code des fonctionnaires - dont l'article 2 par. 3 s'applique aussi au personnel enseignant de l'enseignement secondaire et primaire - qui précise que "Nul n'est nommé fonctionnaire s'il n'a pas la nationalité hellénique." Comme conclusion, ils déclarent qu'"il ressort de ces dispositions que l'octroi à des étrangers de l'autorisation d'établir un frontistirion de langues étrangères est interdit."

Après la mention de l'article 52 du traité CEE et la citation de l'arrêt n° 147/86 de la Cour de justice des Communautés européennes, du 15 mars 1988 (Commission c. République hellénique), le Conseil d'Etat conclut: "Par conséquent, l'acte attaqué - qui est fondé sur la conception erronée selon laquelle l'interdiction litigieuse continue à concerner tous les étrangers, sans établir une distinction entre les ressortissants des autres Etats membres des Communautés européennes et ceux des Etats non membres - rejetant la demande de l'intéressé n'est pas légal et doit pour cette raison être annulé. La requête sous examen doit être accueillie. Par ces motifs (...) [l]e Conseil d'Etat annule l'acte (...) du directeur de l'enseignement secondaire de la préfecture de Rhodes" (paragraphe 13 de l'arrêt).

10. Selon l'article 50 par. 1 du décret présidentiel n° 18/1989 codifiant les dispositions légales relatives au Conseil d'Etat, "La décision qui fait droit au recours en annulation prononce l'annulation de l'acte attaqué, ce qui entraîne sa suppression légale à l'égard de tous, qu'il s'agisse d'un acte réglementaire ou d'un acte individuel." Le paragraphe 4 du même article dispose: "Les autorités administratives, en s'acquittant de l'obligation que leur impose l'article 95 par. 5 de la Constitution [paragraphe 23 de l'arrêt], doivent se conformer aux arrêts du Conseil d'Etat en fonction des circonstances de chaque affaire, soit en adoptant des mesures positives à cet effet, soit en s'abstenant de toute action contraire à ce qu'a jugé le Conseil d'Etat. Le contrevenant, outre les sanctions pénales (...), peut être personnellement tenu de verser des dommages-intérêts."

11. Or en vertu de cette législation, les arrêts litigieux du Conseil d'Etat étaient des décisions définitives, avec effet de chose jugée matérielle, faisant droit aux requêtes en annulation de Mme et M. Hornsby. Le refus de l'autorisation sollicitée pour ouvrir le frontistirion avait été annulé comme contraire à l'article 52 du traité instituant la Communauté économique européenne, d'application directe en Grèce à l'époque de la demande du permis. Les arrêts n'ont pas, certes, fondé l'annulation sur d'autres illégalités éventuelles de la décision administrative de refus - comme, par exemple, la question de savoir si les requérants possédaient ou non les qualifications exigées des ressortissants grecs selon la législation alors en vigueur. Le dispositif des arrêts se limitait à l'annulation de l'acte du refus du permis sans ordonner l'octroi de l'autorisation demandée. La conséquence a été que malgré de nouvelles demandes d'exécution des arrêts du Conseil d'Etat, l'administration grecque n'a pas encore accordé, huit ans plus tard, le permis auquel les requérants avaient droit selon la loi grecque en vigueur.

12. Dans ces circonstances, la rigidité voire le formalisme du contentieux administratif en annulation ne saurait justifier ce déni de justice ni exiger de nouvelles démarches procédurales pour arriver à une nouvelle décision judiciaire sur une affaire où la contestation des droits des requérants a été débattue devant la plus haute des juridictions administratives. La conclusion de violation de la majorité s'insère néanmoins dans notre jurisprudence, qui interprète l'article 6 par. 1 de la Convention (art. 6-1) selon les critères découlant du préambule de celle-ci et de l'article 3 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, c'est-à-dire de manière téléologique, autonome et évolutive, adaptée aux nécessités sociales. A partir de l'arrêt Golder du 21 février 1975 (série A n° 18, p. 17, par. 35), la Cour a déclaré que "le principe selon lequel une contestation civile doit pouvoir être portée devant un juge compte au nombre des principes fondamentaux de droit universellement reconnus; il en va de même du principe de droit international qui prohibe le déni de justice. L'article 6 par. 1 (art. 6-1) doit se lire à leur lumière."

13. Cette idée unitaire du procès dans lequel les droits subjectifs controversés sont amplement débattus par les parties sous le regard du juge qui doit en décider définitivement, semble s'opposer à une idée de justice plutôt abstraite dans laquelle l'administré, comme s'il s'agissait d'un représentant de la loi, est obligé de saisir un tribunal pour contester la légalité de l'acte de l'administration qui pourtant le lèse personnellement dans ses droits et qui, même si on fait droit à sa demande en annulation, ne lui procure pas la réparation du tort causé parce que le juge renvoie l'affaire à l'administration pour recommencer la procédure.

14. La Cour a déjà eu l'occasion de se prononcer sur l'efficacité de ces recours "en chaîne" et a déclaré qu'"à supposer même que les intéressés eussent saisi avec succès le Conseil d'Etat, rien ne permet de penser qu'ils auraient obtenu l'autorisation sollicitée, l'administration ne se pliant pas toujours dans la pratique aux arrêts du Conseil d'Etat" (arrêt Manoussakis et autres c. Grèce du 26 septembre 1996, Recueil des arrêts et décisions 1996-IV, p. 1359, par. 33). Aussi, dans l'arrêt Scollo c. Italie du 28 septembre 1995 (série A n° 315-C, p. 55, par. 44), la Cour a déclaré que "l'inertie de l'administration compétente engage la responsabilité de l'Etat italien sur le terrain de l'article 6 par. 1 (art. 6-1)."

15. Par conséquent, malgré les difficultés que soulève son adaptation à une notion aujourd'hui périmée du droit administratif historique (voir Garcia de Enterría-Fernández Rodríguez, *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, 1986, vol. II, pp. 36-54), sur l'efficacité du droit fondamental d'accès au tribunal, je partage la conclusion de violation de la majorité. Cet élément devient essentiel pour l'administration de la justice dans une société démocratique et sa consécration me semble aussi opportune que nécessaire. Enfin, j'y vois un pas en avant vers une harmonisation des garanties exigées dans le procès administratif et le procès civil afin d'assurer une protection plus effective des droits des administrés. L'acte administratif laisse sa place de patron du contentieux administratif pour être sa condition. L'objet du procès administratif est formé uniquement par la requête du demandeur, dont dérivent les situations juridiques des administrés concernés.

OPINION DISSIDENTE DE M. LE JUGE PETTITI

J'ai voté avec la minorité pour la non-violation, en raison de la motivation et du point de droit adoptés par la majorité. Le raisonnement de celle-ci n'a pas, à mon avis, tenu suffisamment compte de la spécificité du cas d'espèce.

Il ne s'agissait pas de l'application générale de l'article 6 (art. 6) au sein des juridictions des Etats membres du Conseil de l'Europe, membres ou non de l'Union européenne, ni d'un refus d'exécution d'une décision de justice devenue "définitive et exécutoire" au regard d'un justiciable.

En amont, c'était avant tout un problème de droit communautaire se posant entre un justiciable ressortissant communautaire et un Etat membre de l'Union européenne.

La Cour de justice des Communautés européennes, le 15 mars 1988, a jugé pour droit que la République hellénique avait manqué aux obligations du traité CEE articles 52 et 59 en interdisant aux ressortissants CEE de créer des frontistiria (écoles de langues).

La Cour européenne des Droits de l'Homme devait donc faire la distinction entre le contrôle de légalité de l'acte attaqué et la prise d'actes juridiques devant combler le vide créé par l'annulation.

Sur ce point, je rejoins le commentaire de mon collègue Morenilla dans son opinion concordante, à savoir:

"[E]n vertu de [la] législation, les arrêts litigieux du Conseil d'Etat étaient des décisions définitives, avec effet de chose jugée matérielle, faisant droit aux requêtes en annulation de Mme et M. Hornsby. Le refus de l'autorisation sollicitée pour ouvrir le frontistirion avait été annulé comme contraire à l'article 52 du traité instituant la Communauté économique européenne, d'application directe en Grèce à l'époque de la demande du permis. Les arrêts n'ont pas, certes, fondé l'annulation sur d'autres illégalités éventuelles de la décision administrative de refus - comme, par exemple, la question de savoir si les requérants possédaient ou non les qualifications exigées des ressortissants grecs selon la législation alors en vigueur. Le dispositif des arrêts se limitait à l'annulation de l'acte du refus du permis sans ordonner l'octroi de l'autorisation demandée. La conséquence a été que malgré de nouvelles demandes d'exécution des arrêts du Conseil d'Etat, l'administration grecque n'a pas encore accordé, huit ans plus tard, le permis auquel les requérants avaient droit selon la loi grecque en vigueur."

Indépendamment des voies de recours particulières et des actions en manquement d'Etat relevant du droit communautaire, et en se plaçant dans le cadre de l'article 6 de la Convention (art. 6), on doit considérer que les arrêts du Conseil d'Etat statuaient uniquement sur la nullité de l'acte du 12 avril 1988 qui rejetait la demande d'ouverture, ce qui était contraire à la décision de la Cour de justice des Communautés européennes.

Ces arrêts ne comportaient pas de dispositif obligeant l'Etat à accorder l'autorisation d'ouverture de l'école au profit des requérants. La non-délivrance d'autorisation, à l'origine de ces arrêts, ne pouvait donc, à mon

sens, être retenue au titre de l'article 6 (art. 6) (contra paragraphe 45) comme constituant un déni de justice faute d'exécution directe desdits arrêts.

Mais puisque des demandes en bonne et due forme avaient précédemment été formées par les requérants auprès des autorités administratives et judiciaires, il appartenait à l'Etat, au lendemain des arrêts du Conseil d'Etat, de diligenter les modalités d'accès: règlements, formulaires concernant le contrôle des titres en organisant l'examen requis. La carence des autorités à cet effet, en dépit de l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes, a eu pour conséquence le blocage de la situation. Le processus de contrôle qui a été adopté par les Etats de l'Union européenne concernant les directives relatives à l'exercice de la profession d'avocat pouvait être mis en place. Si tel avait été le cas, le constat soit de la renonciation des requérants, soit du refus d'application par l'Etat, aurait permis de conclure à la non-violation ou à la violation de l'article 6 (art. 6). Le retard apporté par les autorités à remplir leurs obligations administratives communautaires pouvait aboutir, dans une certaine mesure, à un refus d'accès et d'ouverture à une solution judiciaire, constitutif alors de la violation de l'article 6 (art. 6). En ce sens, la conclusion adoptée par l'arrêt ne s'imposait pas en l'état.

OPINION DISSIDENTE DE M. LE JUGE VALTICOS

Dans cette affaire, on peut certes relever bien des choses à reprocher à la législation, aux autorités gouvernementales et administratives et aux juridictions de la Grèce. Il faut cependant tenir compte aussi de l'élément temps, des mesures plus récentes, et de la conduite des requérants.

Il y a incontestablement eu une omission ou en tout cas un grand retard à mettre la législation en conformité avec l'ordre juridique des Communautés européennes. Il y a également eu, et ce n'est pas le premier cas de ce genre, une omission prolongée du ministre de l'Éducation nationale à répondre aux intéressés. Et lorsque, plus de dix ans après la demande initiale des intéressés, un décret présidentiel (n° 211/1994) publié le 10 août 1994 accorda enfin aux ressortissants des États membres de la Communauté européenne le droit d'établir des *frontistiria* (écoles privées en Grèce), ce fut sous condition, pour ceux qui n'étaient pas titulaires d'un diplôme grec d'études secondaires, de réussir un examen en langue et en histoire grecques. Même sur ce point, si on comprend parfaitement la nécessité de s'assurer que les intéressés possèdent une connaissance suffisante de la langue grecque, on se demande en quoi la connaissance de l'histoire grecque est nécessaire pour l'enseignement des langues et on peut trouver certainement à y redire.

Là, cependant, n'est pas la question. La question est plus simple, dans l'état actuel des choses. Les requérants ont présenté une plainte qui, à l'origine, était indiscutablement fondée. Au bout d'une période certes trop longue, le gouvernement a mis sa législation en conformité - du moins pour l'essentiel - avec les normes européennes et la violation a été réparée, tardivement je le répète, et les intéressés ont été appelés par deux fois (paragraphe 22, troisième alinéa de l'arrêt) à subir un examen qui, pour l'ensemble, peut paraître comme une condition raisonnable. Les plaignants ne se sont pas présentés et semblent bien avoir abandonné leur demande de pouvoir ouvrir une école, préférant aux aléas d'un examen l'espoir d'un dédommagement substantiel. Le rôle essentiel de la Cour est de s'assurer de l'application des normes de la Convention et d'inciter les États à l'appliquer. Il n'est pas de condamner rétrospectivement les violations réparées. Or, à l'heure où le présent jugement est rendu, il apparaît, d'une part, que la législation contestée a été mise en conformité avec l'essentiel de la Convention et, d'autre part, que les requérants ne donnent plus suite à leur demande d'ouvrir une école. Il est regrettable que cet élément important ait été passé sous silence au paragraphe 45 de l'arrêt.

De toute manière, après les mesures, certes tardives, prises par le gouvernement, on ne saurait constater qu'il y ait, à l'heure actuelle, de violation de la Convention, comme semble le faire la Cour.