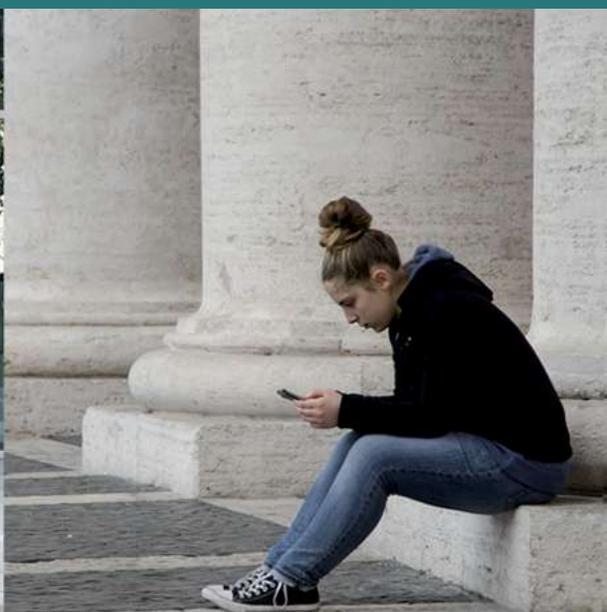


L'ADMINISTRATION ET VOUS

Un manuel



Principes de droit administratif
concernant les relations entre
l'Administration et les personnes

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

L'ADMINISTRATION ET VOUS

Un manuel

Principes de droit administratif
concernant les relations entre
l'Administration et les personnes

Édition anglaise:
The administration and you –
A handbook
ISBN 978-92-871-8736-9

Tous droits réservés. Aucun extrait de cette publication ne peut être traduit, reproduit ou transmis, sous quelque forme et par quelque moyen que ce soit – électronique (CD-Rom, internet, etc.), mécanique, photocopie, enregistrement ou de toute autre manière – sans l'autorisation préalable écrite de la Direction de la communication (F-67075 Strasbourg Cedex ou publishing@coe.int).

Photo : Shutterstock.com
et Conseil de l'Europe

Couverture et mise en page : Service de la production des documents et des publications (SPDP), Conseil de l'Europe

Éditions du Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
<http://book.coe.int>

ISBN 978-92-871-8735-2
© Conseil de l'Europe, octobre 2018
Imprimé dans les ateliers
du Conseil de l'Europe

Table des matières

INTRODUCTION	5
Sources	6
Terminologie et notions clés	6
L'Administration et l'État de droit	7
Réforme du secteur public	7
Convention européenne des droits de l'homme	8
CHAPITRE I – PRINCIPES MATÉRIELS	11
Principe 1 – Légalité et conformité à l'objet et au but de la loi	11
Principe 2 – Égalité de traitement	13
Principe 3 – Objectivité et impartialité	16
Principe 4 – Proportionnalité	17
Principe 5 – Sécurité juridique	18
Principe 6 – Transparence	21
Principe 7 – Respect de la vie privée et protection des données à caractère personnel	24
CHAPITRE II – PRINCIPES PROCÉDURAUX	29
Principe 8 – Accès	29
Principe 9 – Participation	32
Principe 10 – Droit d'être entendu	33
Principe 11 – Représentation et assistance	35
Principe 12 – Délais	36
Principe 13 – Forme et notification des actes administratifs	37
Principe 14 – Exécution des actes administratifs	38
Principe 15 – Sanctions administratives	40
CHAPITRE III – RESPONSABILITÉ DE L'ADMINISTRATION, INDEMNISATION ET AUTRES MOYENS DE RÉPARATION	43
Principe 16 – Responsabilité et réparation	43
CHAPITRE IV – CONTRÔLES ET RECOURS	49
Principe 17 – Contrôle interne	50
Principe 18 – Contrôle non judiciaire	51
Principe 19 – Droit de recours	52
Principe 20 – Protection temporaire ou provisoire	56
Principe 21 – Exécution des décisions judiciaires	57

ANNEXE I – INSTRUMENTS JURIDIQUES DU CONSEIL DE L'EUROPE EN RAPPORT AVEC LES PRINCIPES ÉNONCÉS DANS LE MANUEL	59
Conventions	59
Recommandations et résolutions du Comité des Ministres	61
ANNEXE II – JURISPRUDENCE DE LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME EN RAPPORT AVEC LES PRINCIPES ÉNONCÉS DANS LE MANUEL	65
Par ordre alphabétique	65
Par principe	67

Introduction

Toute personne est tributaire de l'Administration dans bien des aspects de sa vie quotidienne. Dans bien des situations, les décisions que prend l'Administration peuvent avoir des incidences considérables sur le bien-être économique et social de chacun. Il importe donc que les systèmes juridiques fournissent et appliquent des principes de droit administratif qui soient efficaces pour instaurer et conserver la confiance du public dans le fonctionnement adéquat et équitable de l'Administration. Les principes énoncés dans le présent manuel revêtent une importance essentielle pour la protection des droits et intérêts des personnes dans le cadre de leurs relations avec l'Administration, lorsqu'elles lui adressent des demandes d'action ou de services, individuellement ou collectivement, ou lorsque l'Administration met en œuvre des actions de sa propre initiative. Ces principes s'appliquent aux processus décisionnels que les agents publics appliquent, à la qualité des actes administratifs qu'ils prennent, ainsi qu'aux possibilités pour le public de contester ces actes, et à la mission de contrôle de ces actes qui est confiée à des tribunaux ou à des organes non judiciaires.

Les principes du présent manuel visent le plus souvent les décisions à caractère économique ou social prises par l'Administration (appelées « actes administratifs ») : par exemple les demandes d'autorisation d'exercice de certaines activités commerciales, de permis de construire, d'affectation ou de modification d'affectation de terrains, d'accès à une école locale, d'attribution d'un logement social ou de fourniture de soins hospitaliers et infirmiers. Les actes sont pris, le plus souvent, au niveau régional ou local, selon la nature du service public. Les principes sont aussi applicables pour les actes pris par les autorités nationales ou fédérales, par exemple les actes qui concernent la matière fiscale, les permis de conduire ou les demandes de passeport. Lorsque les actes sont pris par l'intermédiaire d'une plateforme internet, l'implantation physique de l'Administration peut n'avoir aucune importance. Mais les principes, eux, s'appliquent de façon identique, indépendamment du lieu où le service est fourni ou du fait qu'il le soit par l'intermédiaire ou non d'une plateforme internet ou par des moyens électroniques. Il importe tout particulièrement que, vu la spécificité des services en ligne qu'elle assure, l'Administration prenne des dispositions pour que les principes énoncés dans le présent manuel leur soient correctement appliqués.

Sources

Le présent manuel énonce et explique les principes qui ont été adoptés par le Conseil de l'Europe et qui sont pertinents pour les relations entre l'Administration et les personnes qu'elle sert. Les instruments du Conseil de l'Europe d'où ces principes sont tirés sont énumérés à l'annexe I. Il est rappelé au lecteur que ces instruments font autorité car ils représentent le fruit d'un accord politique conclu entre les États membres du Conseil de l'Europe et ont été adoptés (et ouverts à la signature, selon les cas) par son Comité des Ministres. Si les recommandations et résolutions du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe ne lient pas juridiquement les États membres, elles ont bel et bien une force politique et morale en raison du fait que chaque État membre a souscrit à leur adoption (excepté si et dans la mesure où il a émis une réserve sur le texte au moment de son adoption) et dans la mesure où elles sont largement appliquées dans la législation, la politique et la pratique des États membres.

À noter que, au niveau de l'Union européenne (UE), il existe un outil similaire au présent manuel destiné aux praticiens sur la qualité de l'administration publique, intitulé *A toolbox for practitioners on quality of public administration* (édition 2017 – disponible en anglais seulement).

Terminologie et notions clés

Avec le temps, la terminologie utilisée par le Conseil de l'Europe n'a pu qu'évoluer, ce qui ressort de ses textes dans le domaine du droit administratif. D'une manière générale, le présent manuel reprend la terminologie utilisée dans la Recommandation CM/Rec(2007)7 relative à une bonne administration, et les définitions qu'elle contient.

- ▶ « Actes administratifs » se réfère principalement, dans le cadre du présent manuel, aux actes non réglementaires que prend l'Administration au sujet de mesures individuelles qui concernent une ou plusieurs personnes. Les actions des agents publics en application d'un acte administratif représentent la mise en œuvre ou l'exécution de cet acte et ne constituent pas des actes distincts, indépendants. Ils comprennent également les actes réglementaires d'application générale (ordonnances, arrêtés et règlements). Le manuel n'aborde ni les actes pris dans l'exercice d'une fonction judiciaire ou dans le cadre de la participation de l'Administration à une enquête pénale, ni les actes qui ne concernent que l'organisation ou le fonctionnement interne de l'Administration.
- ▶ « Administration », désignée parfois aussi sous les noms d'autorité administrative ou d'administration publique, s'entend d'une entité de droit public établie à l'échelon national, régional ou local afin d'exercer des fonctions de service public ou d'agir dans l'intérêt général, ainsi que de toute entité de droit privé dotée de telles prérogatives.
- ▶ « Pouvoir discrétionnaire » s'entend d'un pouvoir qui laisse à l'Administration une certaine liberté d'appréciation en ce qui concerne la nature des actes qu'elle peut prendre et qui lui permet de choisir, parmi plusieurs solutions juridiquement admises, celle qu'elle considère comme la plus appropriée.

- ▶ « Personnes » s'entend des personnes physiques et des personnes morales (c'est-à-dire des entités créées par la loi), ainsi que des personnes qui, en vertu du droit interne, peuvent justifier d'un intérêt collectif spécifique.
- ▶ « Agent public » se réfère à tout membre du personnel, statutaire ou contractuel, employé par les autorités ou départements de l'État, dont le salaire est prélevé sur le budget de l'État, à l'exclusion des représentants élus. Aux fins du présent manuel, ce terme inclut également le personnel employé par une entité de droit privé qui exerce des fonctions de service public ou semi-public.

L'Administration et l'État de droit

Dans l'exécution de ses fonctions, l'Administration doit assurer un équilibre entre les intérêts individuels et ceux de l'ensemble de la communauté qu'elle sert, autrement dit l'« intérêt général ». Le droit administratif régit l'exercice par l'Administration de pouvoirs et en permet le contrôle. Dans certains pays, il existe des procédures et des instances administratives spéciales pour régler les différends découlant de l'exercice de ces pouvoirs; dans d'autres pays, ces différends sont décidés par les tribunaux ordinaires. Dans nombre de situations, les décisions prises par l'Administration peuvent faire également l'objet d'un contrôle non judiciaire.

Étant donné la place privilégiée que l'Administration occupe dans les sociétés démocratiques et le caractère public de son rôle, il est naturel que l'État de droit soit la principale source de bon nombre des principes énoncés dans le présent manuel. L'État de droit garantit que toute personne – particulier ou a23

Administration – est soumise à la loi; qu'il y a la sécurité juridique et que toute personne sait que ses droits et obligations sont fixés par la loi; que l'Administration ne peut pas agir de manière arbitraire; que la bonne application de la loi est garantie par un pouvoir judiciaire indépendant et impartial, dont les jugements sont exécutés; et que les droits de l'homme sont respectés, particulièrement les principes de non-discrimination et d'égalité de traitement¹.

Ces principes ne laissent pas moins à l'Administration une marge de manœuvre juridique concernant les actes qu'elle prend, marge nécessaire pour que les affaires publiques soient gérées de façon équitable et efficace.

Réforme du secteur public

Avec le temps, les privatisations et nationalisations peuvent faire évoluer le secteur public et les services que celui-ci fournit. L'évolution peut également résulter des changements dans les mécanismes de financement lorsque l'État décide, dans des cas particuliers, de se décharger de la fourniture directe de certains services (par exemple dans les domaines de la santé ou de l'éducation). L'État peut décider d'en confier plutôt la responsabilité à un organisme privé ou éventuellement au secteur

1. Une définition utile de l'État de droit figure dans le Rapport sur la prééminence du droit de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), [CDL-AD\(2011\)003rev](#), ainsi que dans la Liste des critères de l'État de droit, adoptée par la Commission de Venise lors de sa 106^e session plénière (Venise, 11-12 mars 2016), [CDL-AD\(2016\)007](#).

associatif dont les activités pourraient être financées, intégralement ou partiellement, par des fonds publics. De surcroît, la décentralisation ou la fédéralisation peuvent rendre la fourniture de certains services publics plus proches des personnes, alors que la centralisation peut les en éloigner, à moins que l'organisme centralisé ne fournisse ses services par l'intermédiaire d'un bureau local. Quelle que soit la situation, les principes énoncés dans le présent manuel sont pertinents dès lors que le service fourni et le processus décisionnel connexe conservent un caractère public. C'est la raison pour laquelle ces principes s'appliquent non seulement aux agents publics, mais également aux entités privées qui exercent des fonctions de service public ou semi-public (voir la définition d'« agent public » ci-dessus).

Convention européenne des droits de l'homme

Un grand nombre des actes pris par l'Administration concernent les droits et libertés individuels protégés par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (STE n° 5 – ci-après désignée par « la Convention européenne des droits de l'homme » ou « la Convention »). Particulièrement importants à cet égard sont l'interdiction générale faite à l'Administration d'exercer à l'égard de toute personne une discrimination fondée, par exemple, sur l'un des motifs visés à l'article 1 du Protocole n° 12², et les droits à un procès équitable (article 6) et à un recours effectif (article 13). Les autres droits, tels que le droit au respect de la vie privée et familiale (article 8), la protection de la propriété (article 1 du Protocole n° 1) et le droit à l'instruction (article 2 du Protocole n° 1), sont des droits dont l'Administration doit tenir compte pour prendre des actes concernant des questions aussi classiques que l'affectation de terrains, les contrôles de conformité des bâtiments, la réglementation des activités commerciales et des organismes professionnels, la scolarité, les pensions, les prestations sociales et les mesures d'aide sociale en faveur des enfants.

Les garanties d'un procès équitable énoncées à l'article 6 s'appliquent aux procédures qui permettent de contester les actes de l'Administration (voir le chapitre IV). À l'article 6, la référence aux décisions relatives aux droits et obligations de caractère civil d'une personne englobe les litiges juridiques opposant des personnes et l'Administration dès lors que l'issue de la procédure est déterminante pour les droits et obligations de caractère privé de la personne (*Ringeisen c. Autriche*). Certains types de litiges se situent en dehors du champ d'application de l'article 6. Ils résultent de l'exercice de la souveraineté de l'État (on parle parfois du « noyau dur » des prérogatives de puissance publique) et englobent les litiges concernant les questions fiscales (*Ferrazzini c. Italie*), l'immigration (*Maaouia c. France*) et les candidatures à des élections (*Pierre-Bloch c. France*). Les agents publics bénéficient également de la protection de l'article 6 en ce qui concerne les litiges qui les opposent à leur employeur public. Ils ne perdent cette protection que dans les cas où la législation nationale leur dénie expressément l'accès à un tribunal dans les circonstances particulières du litige et où l'État concerné peut justifier une telle exclusion par des motifs objectifs (c'est-à-dire lorsqu'il existe un lien spécial de confiance et de loyauté entre l'agent public et

2. Ces motifs sont le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.

l'État, et que l'objet du litige concerne l'exercice du pouvoir par l'État ou la remise en question du lien spécial) (*Vilho Eskelinen et autres c. Finlande*). On notera également que le fait de caractériser la procédure comme une procédure de droit administratif (et non de droit civil) n'exclut pas l'application de l'article 6 dans la mesure où la Cour européenne des droits de l'homme applique une interprétation autonome de la procédure judiciaire nationale aux fins de son application de la Convention.

Des arrêts importants rendus par la Cour européenne des droits de l'homme présentant un intérêt du point de vue des principes énoncés dans le présent manuel ou reconnaissant l'importance de ces principes ont été sélectionnés afin d'illustrer l'application des principes en question ; on rappellera néanmoins que ces arrêts ne portent pas sur ces principes en eux-mêmes. On trouvera, à l'annexe II, la liste des arrêts pertinents sélectionnés auxquels il est fait mention.

Chapitre I

Principes matériels

Les principes énoncés dans le présent chapitre s'appliquent à l'Administration lorsqu'elle se prononce au sujet de questions qui concernent les droits et les intérêts de toute personne qui vit ou travaille dans des secteurs qu'elle administre ou dans lesquels elle fournit des services publics.

Ces principes concernent la qualité des actes administratifs. Ils tiennent compte des éléments essentiels de l'État de droit (objectivité, impartialité, légalité) et du besoin social d'un environnement totalement transparent et participatif entre la communauté et l'Administration.

Principe 1 – Légalité et conformité à l'objet et au but de la loi

L'Administration agit dans le respect de la légalité et conformément aux règles de compétence qui lui sont imposées. Elle ne prend aucune mesure arbitraire.

Source

- Recommandation CM/Rec(2007)7 relative à une bonne administration (article 2)

Commentaire

Le contenu des actes pris par l'Administration et la manière dont ils sont pris doivent trouver leur fondement dans la loi. Lorsque l'Administration agit en dehors ou au-delà de ses pouvoirs (*ultra vires*), cette action est illégale. Pour que le public puisse comprendre la nature et l'étendue des pouvoirs de l'Administration, ces pouvoirs devraient être clairs, précis et faire l'objet d'une large publication.

L'Administration doit agir dans tous les cas où la loi l'y oblige, sauf lorsque des circonstances surviennent hors de son contrôle (*force majeure*). La force majeure est admise en tant que raison valable de non-exécution d'une obligation contractuelle. De ce fait, l'État doit assurer à l'Administration les ressources qui lui permettent de remplir ses obligations légales, ou les pouvoirs qui lui permettent d'obtenir ces ressources par ses propres moyens (par exemple les impôts locaux).

L'Administration doit agir dans le respect de la légalité et des pouvoirs qui lui sont conférés, sous peine d'entacher d'illégalité les actes administratifs qu'elle prend ou d'agir en dehors ou au-delà de ses pouvoirs. Pour éviter toute prise de mesure arbitraire, l'Administration se doit aussi d'agir avec objectivité et impartialité (voir plus loin le principe 3).

Nul ne devrait se prévaloir de la conduite illégale de l'Administration. Les actes illégaux doivent être retirés, sous réserve des intérêts que des personnes ont légitimement acquis en se fondant sur des actes litigieux (voir plus loin le chapitre IV).

Les raisons pour lesquelles l'Administration utilise ses pouvoirs doivent correspondre aux raisons pour lesquelles ces pouvoirs lui ont été conférés de par la loi. L'Administration ne doit pas utiliser ses pouvoirs pour une raison ou une fin indues, même pour un résultat identique. Ce principe est illustré en droit français par la doctrine du « détournement de pouvoir », lorsqu'un acte administratif n'est pas pris dans l'intérêt général. Par exemple, lorsque le maire d'un village rejette une demande de licence d'exploitation d'un bar afin d'empêcher que cet établissement ne fasse concurrence à un autre bar dont il est propriétaire. Il peut également y avoir détournement de pouvoir lorsque l'acte que prend l'Administration en se fondant sur sa mission de protection de l'intérêt général ne sert pas effectivement à protéger l'intérêt général mais plutôt à promouvoir ou à protéger un autre intérêt. Par exemple, lorsqu'un pouvoir est exercé pour protéger la moralité publique en interdisant aux personnes de s'habiller ou de se déshabiller sur une plage publique en dehors des cabines à louer prévues à cet effet, lorsque cette interdiction vise principalement l'intérêt des loueurs de cabines.

Les éventuelles ambiguïtés relatives à l'interprétation à donner aux compétences de l'Administration peuvent être levées en se référant au préambule de la loi pertinente ou aux documents préparatoires ayant abouti à son adoption, à condition que la loi nationale l'autorise.

Les sources de droit pertinentes aux fins du présent principe sont fonction du système juridique de chaque État mais sont généralement la Constitution, les lois et les textes d'application d'un État. Sont également pertinentes les décisions de ses tribunaux nationaux et/ou les principes généraux du droit. Les directives administratives peuvent aussi être une source de droit dans la mesure où elles peuvent être invoquées devant les tribunaux nationaux. Les règles issues de la coutume et des conventions de droit international sont également pertinentes dans les pays où elles ont force de droit. La Convention européenne des droits de l'homme constitue une source essentielle de droit pour les États membres du Conseil de l'Europe.

Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

Dans *Prokopovitch c. Russie*, la Cour européenne des droits de l'homme a conclu que, en l'absence de base légale en droit interne, la décision de réattribuer à un tiers un appartement appartenant à une entreprise d'État et occupé par la requérante était constitutive d'une violation de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. En revanche, dans *Xintaras c. Suède*, la Cour a jugé que le retrait du permis de conduire du requérant n'avait pas violé son droit au respect de ses biens garanti par l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention, car ce cas de figure était prévu en droit interne et poursuivait l'intérêt général de la société suédoise d'assurer un juste équilibre entre cet intérêt et les intérêts individuels du requérant. Dans *Stretch c. Royaume-Uni*, le requérant s'était plaint d'avoir été privé de la possibilité de renouveler un bail conclu avec une administration locale. Le Gouvernement du Royaume-Uni avait fait valoir devant la Cour européenne des droits de l'homme que

la jurisprudence concernant l'excès de pouvoir constituait une garantie importante contre l'abus de pouvoir commis par des autorités agissant hors du cadre de leurs compétences conférées par le droit interne. La Cour européenne des droits de l'homme n'a pas combattu cette thèse et a noté que ladite jurisprudence traduisait l'État de droit sur lequel repose grandement la Convention européenne des droits de l'homme elle-même. Dans *Lashmankin et autres c. Russie*, affaire qui portait sur les restrictions imposées par l'Administration russe en ce qui concerne le lieu, l'heure et les modalités des manifestations publiques, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que, s'agissant des droits fondamentaux, il serait contraire au principe de l'État de droit – l'un des principes de base d'une société démocratique consacré par la Convention européenne des droits de l'homme – que le pouvoir discrétionnaire accordé par la loi au pouvoir exécutif prenne la forme d'un pouvoir quasiment illimité. La loi doit préciser d'une façon suffisamment claire l'étendue de ce pouvoir discrétionnaire et les modalités de son exercice.

Dans *Sunday Times c. Royaume-Uni (n° 1)*, le requérant, un journal britannique, a contesté une interdiction de publier un article qui, selon les autorités, constituait un *contempt of court* en ce qu'il aurait influencé les négociations en cours entre les parties à un procès. Ce procès concernait les réclamations de personnes privées contre un fabricant de médicaments qui nuisaient gravement à l'état de santé de leurs enfants. Dans *Tolstoy Miloslavsky c. Royaume-Uni*, les tribunaux britanniques ont condamné le requérant à payer 1 500 000 £ au titre de dommages-intérêts pour avoir publié des informations diffamatoires et lui ont interdit de publier à l'avenir des articles reprenant les informations litigieuses. Le requérant voulait faire appel de cette décision mais sa démarche était conditionnée au paiement de 124 900 £ à titre de caution *judicatum solvi* (pour les frais). Devant la Cour européenne des droits de l'homme le requérant s'était plaint que son droit à la liberté d'expression était enfreint et que son droit de recours contre la décision rendue en première instance était indûment restreint. Dans ces deux affaires, la Cour européenne des droits de l'homme a noté que, dans l'expression « prévue par la loi », le terme « loi » englobait à la fois le droit écrit (*statute law*) et le droit non écrit (*common law*).

Principe 2 – Égalité de traitement

L'Administration traite de la même manière les personnes qui se trouvent dans une même situation. Toute différence de traitement est objectivement justifiée.

Sources

- ▶ Recommandation CM/Rec(2007)7 relative à une bonne administration (article 3)
- ▶ Convention européenne des droits de l'homme, Protocole n° 12

Commentaire

Les personnes ne peuvent faire l'objet d'une discrimination, directe ou indirecte, de la part de l'Administration. En vertu du principe d'égalité de traitement, les personnes se trouvant dans une même situation sont traitées de la même manière. En d'autres

termes, toute personne doit pouvoir exercer tous les droits prévus par la loi sans discrimination, du fait de son sexe, de sa race, de sa couleur, de sa langue, de sa religion, de ses opinions politiques ou de toutes autres opinions, de son origine nationale ou sociale, de son appartenance à une minorité nationale, de sa fortune, de sa naissance ou de toute autre situation, à moins que la différence de traitement ne puisse être objectivement justifiée. De même, les personnes ne peuvent faire l'objet d'une discrimination de la part de l'Administration qui soit fondée sur l'un quelconque de ces motifs (article 1 du Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme). Il s'ensuit que, lorsque au moins deux cas sont objectivement identiques, l'Administration doit les traiter de la même manière.

La Convention européenne des droits de l'homme n'empêche pas une différence de traitement si elle repose sur une appréciation objective de circonstances de fait différentes et si un juste équilibre est assuré entre la sauvegarde des intérêts de la communauté et le respect des droits et libertés garantis par la Convention. Les Parties à la Convention jouissent d'une certaine marge d'appréciation pour déterminer si et dans quelle mesure des différences entre des situations à d'autres égards analogues justifient une différence de traitement juridique. L'étendue de la marge d'appréciation varie selon les domaines et les faits présentés mais la décision finale appartient à la Cour européenne des droits de l'homme. La Cour estime que, si une politique ou une mesure générale a des effets préjudiciables disproportionnés sur un groupe de personnes, la possibilité qu'elle soit considérée comme discriminatoire ne peut être exclue, même si elle ne vise pas spécifiquement ce groupe.

Le principe d'égalité de traitement n'écarte pas l'éventualité que l'Administration traite les personnes différemment du fait des changements de politique ou de pratique administrative opérés avec le temps, dès lors que ces changements sont objectivement justifiés et nullement motivés par une volonté de traiter d'une manière différente un ou des groupes spécifiques. L'Administration doit prendre en considération le fait que certaines personnes peuvent avoir des attentes légitimes ou avoir acquis des intérêts légitimes en liaison avec la politique ou la pratique antérieure (voir plus loin le principe 5), de sorte que, lorsque l'Administration décide de changer de politique ou de pratique, il est très important d'en informer le public préalablement.

Il importe de souligner que, sous l'angle de ce principe, la situation des enfants appelle un examen attentif. Dans leurs relations directes ou indirectes avec l'Administration, les enfants devraient être considérés et traités en tant que titulaires de droits à part entière, et être habilités à les exercer tous, en tenant compte de leur discernement et des circonstances de l'espèce. Dans toutes les décisions qu'elle prend concernant les enfants, l'Administration doit veiller à ce que l'intérêt supérieur de l'enfant soit une considération primordiale. Lorsqu'un enfant est capable de discernement, il devrait être en mesure d'exprimer librement son opinion, celle-ci étant dûment prise en considération eu égard à son âge et à son degré de maturité

(voir l'article 3³ et l'article 12⁴ de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant).

Le principe d'égalité ne peut pas être invoqué pour justifier l'application d'une décision ou d'une pratique antérieurement illégale à d'autres affaires. Il appartient à l'Administration d'annuler, dans toute la mesure du possible, la décision antérieure. Le fait qu'une pénalité ou une sanction n'ait pas été appliquée dans une affaire antérieure alors qu'elle aurait dû l'être n'empêchera pas l'Administration d'appliquer cette pénalité ou cette sanction dans une autre affaire.

Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

Dans *Zarb Adami c. Malte*, le requérant se plaignait que la façon dont le service de jury lui avait été imposé était par nature discriminatoire. La Cour européenne des droits de l'homme a établi, en vertu de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, combiné avec l'article 4.3.d, que la discrimination découlait du fait de traiter de manière différente, sauf justification objective et raisonnable, des personnes qui se trouvent dans une situation dont la similarité est pertinente. Lorsqu'il existe une différence de traitement dans l'exercice d'un droit énoncé dans la Convention européenne des droits de l'homme cette pratique ne doit pas seulement poursuivre un but légitime mais doit aussi avoir un « rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé ».

Dans *Gnahoré c. France*, affaire dans laquelle le requérant se plaignait de ce que son fils mineur lui avait été retiré et placé dans une famille d'accueil, la Cour européenne des droits de l'homme a noté que, dans les affaires de ce type, l'intérêt de l'enfant doit passer avant toute autre considération.

-
3. L'article 3 de la Convention relative aux droits de l'enfant est ainsi libellé :

« 1. Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale.

2. Les États parties s'engagent à assurer à l'enfant la protection et les soins nécessaires à son bien-être, compte tenu des droits et des devoirs de ses parents, de ses tuteurs ou des autres personnes légalement responsables de lui, et ils prennent à cette fin toutes les mesures législatives et administratives appropriées.

3. Les États parties veillent à ce que le fonctionnement des institutions, services et établissements qui ont la charge des enfants et assurent leur protection soit conforme aux normes fixées par les autorités compétentes, particulièrement dans le domaine de la sécurité et de la santé et en ce qui concerne le nombre et la compétence de leur personnel ainsi que l'existence d'un contrôle approprié. »

4. L'article 12 de la Convention relative aux droits de l'enfant est ainsi libellé :

« 1. Les États parties garantissent à l'enfant qui est capable de discernement le droit d'exprimer librement son opinion sur toute question l'intéressant, les opinions de l'enfant étant dûment prises en considération eu égard à son âge et à son degré de maturité.

2. À cette fin, on donnera notamment à l'enfant la possibilité d'être entendu dans toute procédure judiciaire ou administrative l'intéressant, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un représentant ou d'une organisation approprié, de façon compatible avec les règles de procédure de la législation nationale. »

Principe 3 – Objectivité et impartialité

L'Administration exerce ses pouvoirs en tenant compte exclusivement des éléments pertinents. Elle ne prend pas, ni ne donne l'impression de prendre, parti au profit ou au détriment de certaines personnes.

Sources

- ▶ Recommandation CM/Rec(2007)7 relative à une bonne administration (article 4)
- ▶ Recommandation n° R (2000) 6 sur le statut des agents publics en Europe (principe 13)

Commentaire

Au moment de prendre une décision, l'Administration devrait prendre en considération tous les éléments pertinents entrant en jeu dans un acte administratif donné, en tenant compte de l'importance relative de chacun d'entre eux. Les éléments non pertinents doivent être écartés. Un acte administratif ne doit pas être influencé par les intérêts personnels ou les préjugés de l'agent public qui le prend. Il convient d'éviter ne serait-ce même que l'apparence d'un parti pris au profit ou au détriment de certaines personnes.

Il incombe à l'Administration de s'assurer que ses agents s'acquittent de leurs fonctions de façon impartiale, indépendamment de leurs convictions et intérêts personnels. Aucun agent public ne devrait intervenir dans la prise d'un acte administratif touchant ses propres intérêts, financiers ou autres, ceux de sa famille, de ses amis ou adversaires. Un agent public ne devrait pas intervenir dans un appel contre un acte administratif qu'il a lui-même pris. La survenue d'autres circonstances, telles que la notion d'« amis ou adversaires » envers lesquels un agent public a des préjugés favorables ou défavorables, ou avec lesquels l'agent public a une relation étroite (par exemple un conjoint divorcé), pourrait mettre en cause son impartialité.

En outre, les agents publics ont des obligations inhérentes à l'exercice de leurs fonctions publiques. Ces obligations incluent le devoir de réserve, la responsabilité, la neutralité et, d'une façon plus générale, la loyauté à l'égard des institutions démocratiques et le respect de l'État de droit. De plus, afin d'éviter tout conflit d'intérêts ou risque de corruption, les agents publics peuvent être soumis à des restrictions concernant notamment l'occupation d'un second emploi et la participation à des activités politiques.

Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

Dans *Ahmed et autres c. Royaume-Uni*, pour pouvoir conserver les postes qu'ils occupaient auprès de collectivités locales, les requérants ont dû renoncer aux activités politiques qu'ils menaient au nom de partis politiques. Ils ont fait valoir que cette obligation violait, entre autres dispositions, leur droit de participer pleinement au processus électoral qui est garanti par l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme. Reconnaisant que les restrictions imposées

poursuivaient un but légitime, à savoir celui de garantir l'impartialité politique des fonctionnaires, la Cour européenne des droits de l'homme a conclu qu'il y avait non-violation dudit droit.

Principe 4 – Proportionnalité

Les mesures prises par l'Administration dans l'exercice de ses pouvoirs ne sont pas excessives en ce qui concerne leur impact sur les droits ou intérêts des personnes et ne sont imposées que si elles sont nécessaires et aptes à atteindre le but poursuivi.

Source

- Recommandation CM/Rec(2007)7 relative à une bonne administration (article 5)

Commentaire

Le principe de proportionnalité est une exigence à portée générale dans un État de droit. L'Administration ne peut restreindre les droits des personnes vis-à-vis de l'État que dans la mesure où cette restriction est indispensable à la protection de l'intérêt général. Un « juste équilibre » doit être assuré entre l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux des personnes.

Il y a entorse au principe de proportionnalité si les exigences mentionnées ci-dessous ne sont pas respectées :

- Il doit y avoir un rapport raisonnable entre la finalité du but poursuivi par l'Administration et les moyens qu'elle choisit pour atteindre ce but. Ainsi, toute restriction apportée aux droits d'une personne ou toute ingérence dans leur exercice doit être appropriée et absolument nécessaire, et le but ne peut être atteint par d'autres moyens que cette restriction. L'interdiction d'utiliser des moyens excessifs oblige l'Administration à ne recourir qu'aux moyens qui sont nécessaires pour atteindre le résultat souhaité.
- Il doit y avoir un rapport raisonnable entre la restriction imposée à une personne et l'intérêt général à protéger. Cette restriction imposée à une personne doit être raisonnablement en rapport avec l'avantage qu'en retire le public.

Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

Dans *Soering c. Royaume-Uni*, le requérant se plaignait du fait que son extradition vers les États-Unis d'Amérique, qui risquait de l'exposer à la peine de mort, violait l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme. Dans *Hutten-Czapska c. Pologne*, la requérante était l'une des nombreux propriétaires en Pologne touchés par un système restrictif de contrôle des loyers. La Cour européenne des droits de l'homme a, dans les deux affaires, souligné que « le souci d'assurer un juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu est inhérent à l'ensemble de la

Convention» européenne des droits de l'homme. Voir également *Xintaras c. Suède*, affaire dans laquelle la Cour européenne des droits de l'homme a conclu que le retrait du permis du requérant n'avait pas enfreint les droits de propriété de ce dernier en vertu de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme. La Cour a estimé que la loi nationale prévoyait le retrait d'un permis de conduire et que ce retrait poursuivait le but légitime d'assurer un juste équilibre entre l'intérêt général de la société suédoise et les intérêts particuliers du requérant.

Principe 5 – Sécurité juridique

Les actes administratifs pris par l'Administration sont prévisibles de sorte que les personnes puissent agir en conséquence. Ils ne produisent d'effet rétroactif que si la loi l'exige ou que s'ils sont pris dans l'intérêt des personnes. Ils ne remettent pas en cause les droits que les personnes ont acquis ni les espérances légitimes en ce qui concerne les actes que l'Administration pourrait être amenée à prendre à l'avenir, sauf dans les cas prévus par la loi.

Source

- Recommandation CM/Rec(2007)7 relative à une bonne administration (articles 6, 21)

Commentaire

La sécurité juridique est essentielle pour que le public ait confiance dans le système judiciaire et en l'État de droit. Ce principe est étroitement lié au principe de légalité (principe 1) car il renvoie également à la notion de prévisibilité. La sécurité juridique exige également que la loi soit claire, précise et prévisible (voir également plus loin le principe 13), de sorte que les personnes sachent tant ce que l'Administration attend d'elles que ce qu'elles peuvent attendre de la part de l'Administration. La manière dont l'Administration applique la loi est essentielle à la confiance du public.

Toute personne devrait pouvoir placer sa confiance légitime dans l'Administration, de façon à être en mesure d'adapter sa conduite en étant pleinement informée de la manière dont l'Administration agira. Celle-ci doit donc faire preuve de cohérence dans les actes qu'elle prend et ne pas agir d'une manière arbitraire. Toute personne devrait pouvoir se fier, en toute bonne foi, aux actes administratifs pris par l'Administration, ses actes et actions devant toujours être fondés sur la loi qui réglemente une situation donnée. La loi doit être rédigée clairement et être facilement accessible pour le public ; elle doit aussi être correctement appliquée. Le retrait d'actes administratifs par l'Administration soulève certaines questions ayant trait à la sécurité juridique qui sont traitées ci-après.

Retrait

Lorsque l'Administration souhaite retirer un acte administratif, elle doit veiller à ne pas violer le principe de sécurité juridique et, en particulier, à ne pas remettre en

cause les droits acquis d'une personne. En conséquence, l'Administration ne peut retirer des actes administratifs que dans les circonstances suivantes :

- ▶ lorsque l'acte administratif initial est illégal et (i) qu'il n'existe pas d'espérance légitime d'être protégé, ou (ii) que l'intérêt général concernant le retrait de l'acte prime sur les droits et intérêts de la personne concernée par le maintien de l'acte ;
- ▶ lorsque l'acte administratif initial est légal et (i) que la personne concernée par le maintien de l'acte n'a aucune espérance légitime, ou (ii) que les faits et circonstances pertinents ont changé et que l'intérêt général concernant le retrait de l'acte prime sur les droits et intérêts de la personne concernée par le maintien de l'acte.

Le retrait d'un acte administratif est en soi un acte administratif auquel s'appliquent pleinement les principes matériels et procéduraux énoncés dans le présent manuel. Le problème spécifiquement posé par le retrait est la fréquente antinomie entre le principe de légalité et l'intérêt général, d'une part, et la protection de l'espérance légitime d'une personne dans le maintien de l'acte, d'autre part. La législation nationale peut déterminer dans quelle mesure les actes administratifs peuvent être retirés. Dans la plupart des États membres, l'Administration peut, sous certaines conditions, retirer ses actes en tout ou en partie, à la demande d'une personne (voir plus loin le principe 18) ou de sa propre initiative.

Si les faits et circonstances pertinents à l'époque où a été pris l'acte initial n'étaient pas pleinement connus de l'Administration et, s'ils l'avaient été, l'auraient amenée à prendre un acte différent, ou si la personne concernée ne remplissait pas les conditions spécifiées dans l'acte administratif ou dans la loi applicable au moment où l'acte a été pris, la législation nationale détermine, suivant les circonstances précises propres au cas considéré, si l'acte initial était légal ou illégal.

En fonction de la mesure dans laquelle la personne concernée savait ou aurait raisonnablement dû savoir qu'un acte administratif était illégal, et selon l'importance de l'intérêt général en jeu, l'acte peut être retiré à compter de la date de décision du retrait, voire avec un effet rétroactif jusqu'à la date à laquelle l'acte a été pris.

Il n'existe pas pour la personne concernée d'espérance légitime d'être protégée si elle savait ou aurait raisonnablement dû savoir que l'acte initial était illégal ou si elle a fourni à l'Administration des informations incorrectes ou incomplètes aux fins de l'acte initial.

Le temps écoulé depuis la prise de l'acte initial est un élément de poids dans l'équilibre entre l'intérêt général concernant le retrait de l'acte et l'espérance légitime de la personne concernée par son maintien. Plus le temps écoulé est long, plus grande est l'importance accordée à l'espérance légitime de la personne.

Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

Dans *Marckx c. Belgique*, la requérante se plaignait, en vertu de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, que les règles en matière de succession étaient différemment applicables aux enfants selon qu'ils étaient naturels ou légitimes.

La Cour européenne des droits de l'homme a noté que le principe de sécurité juridique était nécessairement inhérent à la Convention. Le préambule de la Convention énonce la prééminence du droit, dont la sécurité juridique est un aspect fondamental, comme élément du patrimoine commun des États contractants. Dans *Brumărescu c. Roumanie*, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé qu'il y avait eu ingérence dans le droit de propriété de l'intéressé, tel que le garantit l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que l'arrêt de la Cour suprême de justice avait cassé le jugement définitif du tribunal inférieur attribuant la maison au requérant alors que ce jugement avait été exécuté. Dans *Khan c. Royaume-Uni*, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que l'utilisation d'un appareil d'écoute secrète par les autorités du Royaume-Uni n'était pas prévue par la loi au sens de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme car il n'existait aucun système légal, régissant l'emploi de ce type d'appareils, qui était réglementé par les directives du ministère de l'Intérieur, lesquelles d'ailleurs n'étaient ni juridiquement contraignantes ni directement accessibles au public.

Dans *Rysovskyy c. Ukraine*, un conseil de village a retiré l'acte qu'il avait pris en matière d'attribution d'un terrain. La Cour européenne des droits de l'homme a conclu qu'il incombait à l'Administration de mettre en place des procédures internes qui fassent prévaloir la sécurité juridique dans les transactions civiles ayant des incidences sur les intérêts patrimoniaux. Elle a considéré que le principe de bonne gouvernance ne devait pas empêcher l'Administration de corriger les erreurs occasionnelles, même celles résultant de sa propre négligence. D'un autre côté, la nécessité de corriger une « erreur » ancienne ne devrait pas remettre en cause d'une manière disproportionnée un nouveau droit qui a été acquis par une personne qui s'était appuyée en toute bonne foi sur la légitimité de l'action de l'Administration. En d'autres termes, l'Administration qui néglige de mettre en place ou d'appliquer ses propres procédures ne devrait pas être autorisée à profiter de ses actes illicites ou à se soustraire à ses obligations. Le risque couru par l'Administration de commettre une erreur doit être assumé par l'État lui-même et il ne doit pas être remédié aux erreurs aux dépens des personnes concernées. Dans le contexte de l'annulation d'un titre de propriété délivré par erreur, le principe de « bonne gouvernance » peut imposer à l'Administration non seulement l'obligation de corriger rapidement son erreur mais aussi de verser à la personne qui a acquis le terrain en toute bonne foi une indemnisation adéquate ou de lui obtenir un autre type de réparation appropriée (voir plus loin le principe 17).

Dans *Bélané Nagy c. Hongrie*, la requérante se plaignait que la suppression de son droit à une pension d'invalidité, suppression fondée sur une méthode d'évaluation de l'incapacité de travail professionnelle nouvellement adoptée, enfreignait son droit à la protection de sa propriété. La Cour européenne des droits de l'homme a conclu, notamment, que l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme s'appliquait au cas de M^{me} Nagy car elle avait eu une espérance légitime de continuer à recevoir la pension qui lui avait été accordée sur la base de l'ancienne législation. La suppression de sa pension a été considérée comme conforme à la loi (la nouvelle méthode) et poursuivant un but légitime (celui d'économiser les fonds publics). Toutefois, la Cour a estimé que la suppression n'était pas proportionnée parce qu'elle privait complètement une personne vulnérable de sa seule et

importante source de revenus, en raison d'une législation rétroactive qui ne comportait aucune disposition transitoire applicable au cas de M^{me} Nagy.

La notion d'« espérance légitime » a été utilisée pour la première fois par la Cour européenne des droits de l'homme à l'occasion de l'affaire *Pine Valley Developments Ltd et autres c. Irlande* dans le contexte de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme. Dans cette affaire, la Cour européenne des droits de l'homme a conclu à l'existence d'« une espérance légitime » dès lors qu'avait été accordé un certificat préalable d'urbanisme sur la foi duquel les sociétés requérantes avaient acheté un domaine qu'elles comptaient aménager. Elle jugea que ledit certificat, sur lequel le service de l'urbanisme ne pouvait revenir, était « un élément de la propriété en question ».

Un autre aspect de la notion d'« espérance légitime » a été illustré dans *Pressos Compania Naviera S.A. et autres c. Belgique*. Cette affaire concernait des demandes d'indemnisation au titre de dommages découlant d'accidents de navigation qui auraient été causés par les fautes commises par des pilotes belges. Le droit interne de la responsabilité civile applicable faisait naître des créances en réparation dès la survenance du dommage. La Cour européenne des droits de l'homme a analysé les créances comme des « valeurs patrimoniales » appelant la protection de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme. Elle a ensuite noté que, compte tenu d'une série d'arrêts de la Cour de cassation, les requérants pouvaient prétendre avoir une « espérance légitime » de voir concrétiser leurs créances quant aux accidents en cause conformément au droit commun de la responsabilité. L'« espérance légitime » identifiée dans cette affaire n'était pas en elle-même constitutive d'un intérêt patrimonial; elle se rapportait à la manière dont la créance entrant dans la catégorie des « valeurs patrimoniales » serait traitée par le droit interne et, en particulier, au fait que la jurisprudence constante des instances nationales continuerait d'être appliquée à l'égard des dommages déjà survenus. Dans *Kopecký c. Slovaquie*, la Cour européenne des droits de l'homme a considéré des cas où l'on ne pouvait conclure à l'existence d'une « espérance légitime ». Dans cette affaire, la Cour a examiné la question de savoir si la créance de restitution de biens du requérant, dans le cas où celui-ci ne pourrait remplir l'une des conditions nécessaires à la restitution imposées par la législation nationale, s'analysait en un « bien » au sens de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme.

Principe 6 – Transparence

L'Administration permet à toute personne d'avoir accès aux documents publics qu'elle détient. Aucune distinction entre les personnes n'est appliquée pour accorder cet accès. L'Administration est aussi tenue de fournir des informations sur ses activités et ses actes, notamment en assurant la publication des documents publics.

Sources

- ▶ Recommandation CM/Rec(2007)7 relative à une bonne administration (article 10)
- ▶ Recommandation Rec(2002)2 sur l'accès aux documents publics

- ▶ Convention européenne des droits de l'homme (articles 8, 10)
- ▶ Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics

Commentaire

Le principe de transparence garantit la publicité des activités de l'Administration et de ses agents. Cela renforce la confiance du public et la protection des droits des personnes. En outre, la transparence encourage la participation. Il est généralement reconnu qu'un régime démocratique est susceptible de fonctionner plus efficacement lorsque le public est pleinement informé des questions de la vie publique. Un public informé est plus à même de participer aux actes et politiques de l'Administration, de les accepter et d'y adhérer (voir plus loin le principe 9). L'Administration elle-même tirera profit des informations fournies en retour par le public. Il est donc souhaitable que l'Administration donne un libre accès aux données qu'elle détient, sous réserve des restrictions et exceptions inévitables.

Le droit international n'impose à l'Administration aucune obligation positive de diffuser des informations auprès du public. Comme indiqué précédemment, elle devrait être encouragée à fournir sur ses actes autant d'informations qu'elle peut.

Les règles sur l'accès aux documents publics doivent respecter les droits au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel, en particulier des données conservées dans des fichiers numériques ou électroniques (voir plus loin le principe 7).

Les documents publics comprennent toutes les informations enregistrées sous quelque forme que ce soit, rédigées ou reçues et détenues par l'Administration dans l'exercice de ses pouvoirs, mais non les documents qui sont en cours de préparation. Le demandeur d'un accès aux documents publics ne devrait pas être tenu d'indiquer les raisons de sa demande, ni même d'avoir un intérêt direct ou personnel lié au contenu des documents publics concernés. Les formalités concernant les demandes devraient être minimales. L'Administration peut limiter le droit d'accès aux documents publics, mais uniquement en se fondant sur des exceptions établies précisément dans la loi. Ces limitations devraient être nécessaires dans une société démocratique et proportionnelles au but visé.

L'Administration devrait fournir les informations qui lui sont demandées dans un délai raisonnable. Évidemment, un très grand nombre de demandes d'informations émanant du public peut entraîner une charge de travail considérable pour les agents publics. Le traitement des demandes peut être source de retards incompatibles avec le bon fonctionnement de l'Administration. Les critères principaux permettant d'évaluer ce qu'est un « délai raisonnable » sont la nature et le volume des informations à retrouver et à fournir. Les informations peuvent être fournies oralement ou par écrit. L'examen des documents et dossiers devrait également être autorisé. Le fait que l'Administration facture la fourniture de ces informations (copie, impression, expédition, etc.) pour en recouvrer le coût est compatible avec le principe de transparence et celui de l'accès tel qu'exposé plus loin au principe 8.

Un refus d'accès à des documents publics peut être justifié par l'Administration dans le cas de certains types de documents internes, tels que des documents personnels

échangés au sein de l'Administration ou rédigés en tant que documents de travail internes. Tout milieu de travail, y compris celui de l'Administration, a une « sphère privée » dans laquelle le travail s'effectue de manière assez informelle et qu'il convient de protéger.

On trouve des normes plus élevées en matière d'accès du public aux documents publics dans la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (STCE n° 205). Cette convention n'est pas encore entrée en vigueur.

Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

Dans *Loiseau c. France*, le requérant, un ancien enseignant de lycée, se plaignait, en vertu de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, du défaut d'exécution par les autorités, pendant une longue période, d'un jugement les obligeant à lui fournir une copie des documents relatifs à son embauche, ses déclarations à l'URSSAF et ses feuilles de paye. La Cour européenne des droits de l'homme a observé qu'il était difficile de déduire de la Convention européenne des droits de l'homme un droit général d'accès aux données et documents à caractère administratif détenus par l'Administration. Toutefois, elle a constamment retenu que le public avait le droit de recevoir des informations sur des questions d'intérêt général. Voir, par exemple, *Observer et Guardian c. Royaume-Uni*, affaire dans laquelle les requérants se plaignaient que l'imposition d'une injonction temporaire sur les publications dans la presse en attendant l'issue d'un litige était contraire à la liberté d'expression protégée par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme ; et *Thorgeir Thorgeirson c. Islande*, affaire dans laquelle le requérant se plaignait que sa condamnation pour diffamation portait atteinte à son droit à la liberté d'expression.

La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme dans le domaine de la transparence a été établie en relation avec la liberté de la presse. Dans de telles affaires, la Cour examine scrupuleusement les mesures prises par une autorité nationale de nature à dissuader la presse, l'un des « chiens de garde » de la société, de participer au débat public sur des problèmes d'un intérêt général légitime. Les mesures visant uniquement à rendre l'accès à l'information plus difficile sont comprises dans ce contexte. Voir *Bladet Tromsø et Stensaas c. Norvège*, affaire dans laquelle les requérants, un journal et son rédacteur en chef, se plaignaient, en vertu de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, des amendes que leur avaient infligées les tribunaux nationaux pour la publication de déclarations qu'ils avaient considérées comme diffamatoires ; et *Jersild c. Danemark*, affaire dans laquelle le requérant, un journaliste, prétendait devant la Cour européenne des droits de l'homme que sa condamnation pour complicité dans la diffusion de propos racistes avait enfreint son droit à la liberté d'expression garanti à l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme. Dans *Magyar Helsinki Bizottság c. Hongrie*, la requérante, une ONG, se plaignait que sa demande d'accès à des informations contenues dans un document public avait été refusée en violation de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme. La Cour européenne des droits de l'homme a considéré que le droit à la liberté de recevoir des informations (article 10 de la Convention) « interdit essentiellement aux gouvernements d'empêcher quelqu'un de recevoir des informations que d'autres aspirent ou peuvent consentir à lui fournir ». Néanmoins, le droit de

recevoir des informations ne saurait se comprendre comme imposant à un État des obligations positives de collecte et de diffusion, *motu proprio*, des informations. L'article 10 de la Convention lui-même n'accorde pas aux personnes un droit d'accès aux informations détenues par une autorité publique, ni n'oblige cette dernière à les leur communiquer. Toutefois, un tel droit peut naître, premièrement, lorsque la divulgation des informations a été imposée par une décision judiciaire et, deuxièmement, lorsque l'accès à l'information est déterminant pour l'exercice par les personnes de leur droit à la liberté d'expression, en particulier « la liberté de recevoir et de communiquer des informations » lorsque le refus de cet accès constituerait une ingérence dans l'exercice de ce droit. Dans *Guja c. Moldova*, le requérant, un ancien agent de renseignements, avait contesté sa condamnation pénale pour divulgation d'informations concernant des activités illégales des services de renseignements. La Cour européenne des droits de l'homme a jugé que, dans une société démocratique, les actions ou omissions du gouvernement doivent se trouver placées sous le contrôle attentif non seulement des pouvoirs législatif et judiciaire, mais aussi des médias et de l'opinion publique. L'intérêt général de divulguer certaines informations peut parfois être si grand qu'il peut l'emporter même sur une obligation de confidentialité.

Dans *Ryssovskyy c. Ukraine*, la Cour européenne des droits de l'homme a conclu qu'il incombait à l'Administration de mettre en place des procédures internes qui renforcent la transparence et la clarté de ses activités, minimisent le risque d'erreur et fassent prévaloir la sécurité juridique dans les transactions civiles ayant des incidences sur les intérêts patrimoniaux. Elle n'a de cesse d'affirmer l'existence, au regard des articles 2 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, d'une obligation positive pour les États de donner aux personnes accès aux informations essentielles leur permettant d'évaluer les risques pour leur santé et leur vie. Voir, par exemple, *Vilnes et autres c. Norvège*, affaire dans laquelle les requérants n'avaient pas été informés des risques pour leur santé que leur faisaient encourir les activités professionnelles qu'ils exerçaient pour le compte du gouvernement ; et *Boudaïeva et autres c. Russie*, affaire dans laquelle des proches des requérants avaient trouvé la mort dans une catastrophe naturelle en raison du défaut d'information de la part du gouvernement de l'imminente survenance de la catastrophe.

Principe 7 – Respect de la vie privée et protection des données à caractère personnel

Dans le traitement des données à caractère personnel qu'elle détient sous format numérique ou tout autre format, l'Administration prend toutes les mesures nécessaires pour préserver la vie privée des personnes et leur droit à la protection des données à caractère personnel.

Sources

- ▶ Recommandation CM/Rec(2007)7 relative à une bonne administration (article 9)
- ▶ Convention européenne des droits de l'homme (articles 8, 10)
- ▶ Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé

des données à caractère personnel et Protocole d'amendement à cette convention

Commentaire

Le traitement (y compris la collecte) par l'Administration des données à caractère personnel revêt une importance particulière dans le contexte de ses relations avec le public. L'Administration doit respecter la vie privée des personnes et leur droit à la protection des données à caractère personnel.

L'Administration doit veiller à ce que les personnes puissent accéder aux données à caractère personnel qu'elle détient pour leur permettre de contrôler les traitements qui sont effectués sur leurs données à caractère personnel, leur exactitude et, le cas échéant, d'exercer d'autres droits comme le droit à la rectification ou le droit à l'effacement.

L'accès aux données à caractère personnel, leur rectification et leur effacement sont des droits reconnus depuis 1981 par la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE n° 108, ci-après « Convention 108 »). La Convention 108 visait à ce que les personnes puissent :

- ▶ connaître l'existence d'un traitement de données, ses finalités principales, ainsi que l'identité et la résidence habituelle ou le principal établissement du responsable du traitement ;
- ▶ obtenir à des intervalles raisonnables et sans délai ou frais excessifs la confirmation de l'existence ou non de données à caractère personnel ainsi que leur communication sous une forme intelligible ;
- ▶ obtenir, le cas échéant, la rectification de ces données ou leur effacement lorsqu'elles ont été traitées en violation des dispositions du droit interne donnant effet aux principes de base de la Convention ; et
- ▶ disposer d'une voie de recours.

Les amendements à la Convention 108, introduits par un protocole⁵, procurent de nouveaux droits destinés à protéger la personne, parmi lesquels, notamment, le droit :

- ▶ de ne pas être soumise à une décision affectant la personne de manière significative, qui serait prise uniquement sur le fondement d'un traitement automatisé de données, sans que son point de vue soit pris en compte ;
- ▶ d'obtenir, à sa demande, connaissance du raisonnement qui sous-tend le traitement de données, lorsque les résultats de ce traitement lui sont appliqués ;
- ▶ de s'opposer à tout moment, pour des raisons tenant à sa situation, à ce que des données à caractère personnel fassent l'objet d'un traitement, à moins que le responsable du traitement ne démontre des motifs légitimes justifiant le traitement qui prévalent sur les intérêts ou les droits et libertés fondamentales de la personne concernée.

5. Protocole d'amendement à la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STCE n° 223), adopté le 18 mai 2018 et ouvert à la signature le 10 octobre 2018.

Il importe que l'Administration traite les données à caractère personnel licitement et loyalement. Pour ce faire, il lui faut prendre les précautions nécessaires. Les données doivent être traitées uniquement pour des finalités explicites, déterminées et légitimes. Ces finalités pour lesquelles les données sont traitées doivent être adéquates, pertinentes et non excessives. Les données doivent être exactes et, si nécessaire, mises à jour. Elles doivent être conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire aux finalités pour lesquelles elles sont traitées.

Certaines catégories de données personnelles, dites « données sensibles », ne peuvent être traitées que si le droit interne prévoit des garanties appropriées venant compléter celles de la Convention 108. Il s'agit notamment du traitement des :

- ▶ données génétiques,
- ▶ données à caractère personnel concernant des infractions, des procédures et des condamnations pénales et des mesures de sûreté connexes,
- ▶ données biométriques identifiant un individu de façon unique,
- ▶ données à caractère personnel révélant l'origine raciale ou ethnique, les opinions politiques, l'appartenance syndicale, les convictions religieuses ou autres convictions, la santé ou la vie sexuelle.

Des mesures de sécurité appropriées sont prises par l'Administration pour la protection des données à caractère personnel qu'elle détient contre les risques tels que l'accès accidentel ou non autorisé aux données à caractère personnel, leur destruction, perte, utilisation, modification ou divulgation.

Une série de recommandations du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe énonce les modalités d'application des principes généraux de la Convention 108 dans les divers cadres d'exercice des pouvoirs de l'Administration, à savoir :

- ▶ les données liées à l'emploi (Recommandation CM/Rec(2015)5),
- ▶ le profilage (Recommandation CM/Rec(2010)13)⁶,
- ▶ les statistiques (Recommandation n° R (97) 18),
- ▶ les données médicales (Recommandation n° R (97) 5),
- ▶ les télécommunications (Recommandation n° R (95) 4),
- ▶ la communication de données à des tierces personnes (Recommandation n° R (91) 10),
- ▶ les données utilisées par la police (Recommandation n° R (87) 15)⁷,
- ▶ les données liées à la sécurité sociale (Recommandation n° R (86) 1).

6. Voir aussi les *Lignes directrices sur la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel à l'ère des mégadonnées*, adoptées par le Comité consultatif de la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, en janvier 2017.

7. Voir aussi le *Guide pratique sur l'utilisation de données à caractère personnel dans le secteur de la police*, adopté par le Comité consultatif de la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, en février 2018.

La Cour européenne des droits de l'homme, dans sa jurisprudence relative à la protection des données à caractère personnel, veille à assurer un juste équilibre dans l'application des dispositions de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (« droit au respect de la vie privée et familiale ») ainsi que dans l'articulation de ce droit avec d'autres droits fondamentaux (notamment le droit à la liberté d'expression garanti par l'article 10 de la Convention).

Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

Dans *Klass et autres c. Allemagne*, les requérants se plaignaient du fait que la législation allemande habilitait les autorités à surveiller leur correspondance et leurs communications téléphoniques sans obliger ces autorités à les aviser ensuite des mesures prises à leur encontre. La Cour européenne des droits de l'homme a jugé que le pouvoir de surveiller en secret les citoyens n'était tolérable d'après la Convention que dans la mesure strictement nécessaire à la sauvegarde des institutions démocratiques. Dans *S. et Marper c. Royaume-Uni*, les requérants se plaignaient que des empreintes digitales, échantillons cellulaires et profils génétiques relevés par les autorités pouvaient être conservés indéfiniment et utilisés à des fins autres que celles pour lesquelles ils avaient été relevés. La Cour européenne des droits de l'homme a estimé que le simple fait de mémoriser des données relatives à la vie privée d'un individu constitue une ingérence dans l'exercice du droit au respect de la vie privée. Dans *Haralambie c. Roumanie*, la Cour a conclu à une violation de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (droit au respect de la vie privée) en raison des entraves à la consultation par le requérant de son fichier personnel créé par les services secrets. La Cour a rappelé que les personnes faisant l'objet de fichiers personnels détenus par l'Administration avaient un intérêt primordial à pouvoir y accéder et a insisté sur le fait que les autorités avaient l'obligation de leur offrir une procédure effective d'accès à ces informations. Dans *K.H. et autres c. Slovaquie*, la Cour a conclu à une violation de l'article 8 de la Convention du fait que les requérantes n'avaient pas été autorisées à photocopier leurs dossiers médicaux. La Cour a considéré que les requérantes n'auraient pas dû être tenues d'indiquer la raison pour laquelle elles avaient besoin de photocopies. Il revenait plutôt à l'autorité qui détenait les données en question de démontrer les raisons impérieuses de ne pas donner suite à la demande.

En revanche, dans *Segerstedt-Wiberg et autres c. Suède*, la Cour a jugé qu'il n'y avait pas eu violation de l'article 8 de la Convention par les autorités suédoises. Eu égard à l'ample marge d'appréciation dont elles disposaient, les autorités étaient en droit de considérer que les intérêts de la sécurité nationale et de la lutte contre le terrorisme l'emportaient sur les intérêts des requérants à être informés de l'intégralité des informations les concernant conservées dans les fichiers de la Sûreté. Dans *Gaskin c. Royaume-Uni*, le requérant se plaignait d'un mauvais traitement alors qu'il se trouvait sous assistance d'une autorité locale et qu'il vivait chez des parents nourriciers : il avait souhaité accéder à son dossier personnel détenu par l'autorité locale, mais sa demande avait été refusée. La Cour a considéré que le caractère confidentiel des dossiers officiels peut revêtir de l'importance pour recueillir des informations objectives et dignes de foi. La confidentialité peut aussi être nécessaire pour préserver

des tiers. Un système cadrera avec le principe de proportionnalité s'il autorise l'accès aux dossiers lorsque l'informateur y consent ou lorsqu'un organe indépendant l'autorise dans les cas où un informateur ne répond pas à une demande d'accès ou la refuse.

Chapitre II

Principes procéduraux

Les principes procéduraux énoncés dans le présent chapitre s'appliquent au processus de prise de décisions lorsque l'Administration se prononce au sujet de questions qui concernent les droits et les intérêts de toute personne qui vit ou travaille dans des secteurs qu'elle administre ou dans lesquels elle fournit des services publics. Dans la plupart des cas, les personnes adressent à l'Administration une demande par écrit ou en ligne pour obtenir un acte ou un service. Le processus peut être officiel ou non, en fonction du service ou de l'objet de la demande. Le traitement d'une demande dépend de sa complexité et de son importance relatives, en particulier du point de savoir si la décision à prendre aura ou non une incidence sur d'autres particuliers, organisations ou entreprises et, dans l'affirmative, combien seront concernés. Ces principes procéduraux reflètent les éléments essentiels de l'État de droit, tel qu'il doit être appliqué dans une société démocratique fondée sur les droits de l'homme.

Principe 8 – Accès

L'Administration répond aux demandes d'actes administratifs que les personnes lui présentent sur des affaires relevant de sa compétence et vis-à-vis desquelles ces personnes ont un intérêt légitime, notamment la possibilité d'entamer une procédure administrative.

Sources

- ▶ Recommandation CM/Rec(2007)7 relative à une bonne administration (articles 13, 15)
- ▶ Recommandation CM/Rec(2007)4 sur les services publics locaux et régionaux (Lignes directrices 31, 32, 33, 34)
- ▶ Recommandation n° R (97) 7 sur les services publics locaux et les droits de leurs usagers (actualisée par la Recommandation CM/Rec(2007)4) (Ligne directrice 9)
- ▶ Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (article 10.2)
- ▶ Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (article 10)

Commentaire

Toute personne a le droit de demander à l'Administration de prendre des actes administratifs sur des affaires relevant de sa compétence, en particulier s'agissant des services fournis à des personnes censées pouvoir en bénéficier.

L'Administration doit mettre à la disposition du public des informations sur ses compétences. Elle doit aussi fournir des informations sur la manière dont les personnes peuvent lui présenter des demandes particulières, ainsi qu'une assistance sur la façon de remplir les formulaires et sur les procédures à suivre. Une personne qui n'utiliserait pas le formulaire approprié ne devrait pas voir sa demande automatiquement rejetée. Les agents de l'Administration devraient plutôt l'aider à remplir dûment le bon formulaire ou lui prêter l'assistance appropriée pour lui permettre de fournir à l'Administration les informations dont celle-ci a besoin pour prendre une décision dûment motivée. L'Administration est tenue de faire preuve de bienveillance à l'égard des personnes qui lui présentent des demandes d'information, en particulier lorsqu'il s'agit d'enfants ou d'autres personnes vulnérables.

Lorsqu'ils prêtent assistance ou fournissent des informations, les agents publics doivent faire preuve d'impartialité et veiller à ce que toutes les personnes bénéficient du même traitement et du même accès à des informations et à une assistance objectives, en particulier lorsqu'un acte administratif peut concerner plusieurs personnes (voir plus haut le principe 2). Une assistance peut également être prêtée pour rédiger ou remplir des documents, mais celle-ci ne doit pas prendre la forme d'une consultation, au risque de porter atteinte à la neutralité de l'Administration et de donner éventuellement matière à un recours formé contre un acte administratif qu'elle pourrait prendre sur une question et qui pourrait être favorablement accueilli.

L'Administration a l'obligation de répondre à toutes les demandes qu'elle reçoit mais elle n'a pas à accorder la même attention aux demandes manifestement abusives, notamment de par leur caractère répétitif ou leur grand nombre. La législation nationale détermine la mesure dans laquelle les langues minoritaires ou étrangères peuvent être acceptées par l'Administration et si les demandes présentées dans une langue étrangère ou minoritaire peuvent être acceptées et instruites lorsque la personne concernée ne peut pas utiliser la langue officielle de l'administration compétente. La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (STE n° 148) et la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (STE n° 157) prévoient des engagements à prendre concernant l'utilisation des langues régionales ou minoritaires par l'Administration et les fournisseurs de services publics lorsque le nombre de personnes concernées ou la présence traditionnelle de ces langues l'exigent. La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires prévoit que les locuteurs de langues régionales ou minoritaires peuvent présenter des demandes orales ou écrites et recevoir une réponse dans ces langues.

Lorsqu'une demande présentée à une administration ne relève pas de sa compétence, cette administration devrait, si possible, transmettre la demande à l'administration compétente et en informer la personne concernée. Rejeter une demande au lieu de la transmettre peut s'avérer raisonnable dans le cas où cette dernière ne peut être

clairement identifiée ou est du ressort d'une branche totalement différente de l'administration publique. Dans ces cas, les personnes concernées doivent être informées.

Il peut être demandé aux personnes de contribuer aux frais encourus par l'Administration pour le traitement de leur demande, comme l'imposition de droits afférents à certaines procédures. Toutefois, le montant des droits imposés doit être équitable et raisonnable, et ne doit pas porter atteinte au droit d'être entendu (voir plus loin le principe 10). De surcroît, les procédures administratives devraient être conçues de manière à limiter ce montant au minimum.

Il est indispensable de simplifier les procédures administratives pour rendre l'Administration accessible au public. La Recommandation CM/Rec(2007)4 sur les services publics locaux et régionaux préconise de concevoir et d'organiser les services publics en fonction des besoins du public plutôt qu'en fonction des besoins de l'Administration. Par exemple, le langage administratif et juridique, tout en maintenant sa rigueur, devrait être simplifié et modernisé. Les procédures administratives devraient être organisées de sorte qu'elles soient les plus efficaces et les moins onéreuses possible, et faciles d'utilisation. Les lieux et les procédures d'accueil devraient être rationalisés, des guichets uniques mis en place, et des bureaux mobiles créés. Il faudrait privilégier l'établissement de normes uniformes, claires et valables pour l'ensemble des services publics locaux et régionaux, et que tous les usagers puissent les comprendre, les respecter et les invoquer. Voir aussi la précédente Recommandation n° R (97) 7 sur les services publics locaux et les droits de leurs usagers, que la Recommandation CM/Rec(2007)4 actualise.

Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

Dans *Markov et Markova c. Ukraine*, M^{me} Markova se plaignait de ne pas avoir, pendant très longtemps, pu épouser M. Markov en raison du refus de l'Administration de délivrer à celui-ci un document attestant qu'il avait divorcé de sa première femme au motif que M. Markov était en train de purger une peine d'emprisonnement et qu'il n'avait pas pu se présenter en personne au bureau de l'Administration. Tout en rejetant la requête pour non-respect de la règle des six mois, la Cour européenne des droits de l'homme a observé que le refus de délivrer le certificat de divorce était susceptible de constituer une ingérence dans le droit de M^{me} Markova, garanti à l'article 12 de la Convention européenne des droits de l'homme, d'épouser M. Markov.

Dans *Kuharec alias Kuhareca c. Lettonie*, la requérante se plaignait du fait que son patronyme était orthographié de manière erronée sur ses documents officiels. La Cour européenne des droits de l'homme a relevé que la liberté linguistique ne figure pas parmi les matières régies par la Convention européenne des droits de l'homme. La Cour a précisé qu'à l'exception des droits spécifiques énoncés à l'article 5.2 (le droit de toute personne arrêtée d'être informée, dans le plus court délai et dans une langue qu'elle comprend, des raisons de son arrestation) et aux articles 6.3.a et 6.3.e (le droit de toute personne d'être informée, dans le plus court délai, dans une langue qu'elle comprend, de la nature et de la cause de l'accusation portée contre elle, et le droit de se faire assister d'un interprète, si elle ne comprend pas ou ne parle pas

la langue employée à l'audience), la Convention ne garantit en elle-même (*per se*) ni le droit d'utiliser telle ou telle langue dans la communication avec l'Administration, ni le droit de recevoir des informations dans une langue de son choix.

Principe 9 – Participation

Toute personne a la possibilité de participer à la préparation et à la mise en œuvre par l'Administration des actes administratifs qui concernent ses droits ou intérêts.

Sources

- ▶ Recommandation CM/Rec(2007)7 relative à une bonne administration (article 15)
- ▶ Recommandation CM/Rec(2007)4 sur les services publics locaux et régionaux (Lignes directrices 40, 41, 42, 43, 44)
- ▶ Recommandation n° R (97) 7 sur les services publics locaux et les droits de leurs usagers (actualisée par la Recommandation CM/Rec(2007)4) (Lignes directrices 14, 15)
- ▶ Recommandation n° R (87) 16 relative aux procédures administratives intéressant un grand nombre de personnes (principe IV)

Commentaire

La participation des personnes (en tant qu'usagers des services publics) à la préparation et à la mise en œuvre par l'Administration des actes administratifs qui les concernent est un moyen de rapprocher le public de l'Administration. La participation du public devrait être encouragée dans la mesure du possible pour s'assurer de la prise en compte de l'intérêt général, sans pour autant favoriser des corporatismes ni alourdir excessivement le processus de prise de décisions. Seule une action urgente constituerait une raison légitime pour l'Administration de ne pas respecter le principe de participation.

La participation du public peut être assurée par des membres du public qui participent dans des comités mixtes ad hoc, dans des commissions municipales ou des conseils d'administration. Un autre moyen possible est l'organisation de rencontres annuelles des représentants des prestataires de services et des usagers pour débattre de la préparation ou de la mise en œuvre d'actes administratifs sur la base d'un ordre du jour établi d'un commun accord.

Une participation effective du public peut impliquer celle de la société civile étant donné son travail avec diverses catégories du public et son expérience quotidienne du terrain. La société civile peut aider l'Administration à mieux comprendre et à satisfaire les espérances du public dans le cadre de la fourniture de services sociaux, culturels ou éducatifs, tels que crèches, cantines, ramassage scolaire, bibliothèques, environnement, aide aux personnes âgées, santé ou suivi d'enfants en difficulté scolaire.

Lorsque l'Administration a l'intention de prendre un acte non réglementaire pouvant affecter les droits ou intérêts d'un nombre indéterminé ou d'un grand nombre de personnes, en particulier au niveau local (par exemple grands projets de construction, changement d'affectation de terrains, politiques sanitaires ou éducatives), elle devrait observer des procédures permettant au public de participer à la préparation de cet acte. Cette participation peut prendre les formes suivantes : observations écrites, auditions, représentation au sein d'un organe consultatif de l'autorité compétente, consultations et/ou enquêtes publiques. Quelle que soit la forme de participation retenue, il importe que le public connaisse exactement les projets en question et fasse valoir pleinement ses observations.

Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

Dans *Hatton et autres c. Royaume-Uni*, les requérants habitant à proximité de l'aéroport de Heathrow se plaignaient que la politique du gouvernement en matière de vols de nuit emportait violation de leurs droits garantis par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. La Cour européenne des droits de l'homme a reconnu l'importance de garantir aux personnes la possibilité de participer au processus décisionnel débouchant sur des actes susceptibles d'affecter leurs droits reconnus par la Convention.

Dans *Taşkın et autres c. Turquie*, les requérants habitant à proximité d'une mine d'or ont contesté l'octroi par les autorités nationales d'une autorisation de recourir à un procédé d'exploitation de la mine par cyanuration. La Cour européenne des droits de l'homme a déclaré que, lorsqu'il s'agit pour l'Administration de traiter des questions complexes de politique environnementale et économique, il lui faut faire en sorte que le processus décisionnel tienne compte des droits et intérêts des personnes dont les droits reconnus par les articles 2 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme pourraient être affectés. Les personnes concernées doivent aussi pouvoir former un recours contre toute décision, tout acte ou toute omission devant les tribunaux, si elles considèrent que leurs intérêts ou leurs observations n'ont pas été suffisamment pris en compte dans le processus décisionnel (voir plus loin le principe 20).

Principe 10 – Droit d'être entendu

Avant que l'Administration ne prenne un acte administratif qui concerne les droits ou intérêts d'une personne, cette dernière a la possibilité de faire valoir ses observations et de présenter des informations et des arguments auprès de l'Administration.

Sources

- ▶ Recommandation CM/Rec(2007)7 relative à une bonne administration (articles 14, 15)
- ▶ Recommandation n° R (87) 16 relative aux procédures administratives intéressant

un grand nombre de personnes (principes IV, VIII)

- Résolution (77) 31 sur la protection de l'individu au regard des actes de l'administration (principe I)

Commentaire

Le droit d'être entendu est un principe essentiel de bonne gouvernance dans un État démocratique. À ce titre, l'accès aux informations contenues dans les documents publics est important pour permettre aux personnes de présenter des observations pertinentes et efficaces au sujet de projets d'actes administratifs qui affecteront ou sont susceptibles d'affecter leurs droits ou intérêts (voir plus haut le principe 6). Les procédures et les éléments entrant en ligne de compte varient selon que l'acte administratif concerne des intérêts individuels ou collectifs.

Dans les cas où l'acte administratif est susceptible d'effets directs et défavorables sur les droits ou les intérêts d'une personne, la personne concernée doit en être avisée bien à l'avance et par des moyens appropriés afin de lui donner la possibilité de présenter ses observations. Les observations peuvent être présentées par écrit ou oralement lors d'une audition ou réunion. Dans les deux cas, les observations peuvent inclure des preuves littérales (notamment rapports, plans et photographies, par exemple), des avis et/ou des déclarations. Il est important que les personnes disposent d'un délai suffisant pour présenter leurs observations avant que l'Administration ne prenne l'acte envisagé.

Pour aider les personnes qui souhaitent présenter des observations, l'Administration devrait leur communiquer tous les faits, arguments et preuves ainsi que la base juridique sur lesquels elle compte faire reposer son acte. Les observations présentées par d'autres parties devraient également être mises à la disposition du public. Les personnes devraient pouvoir présenter des observations à plusieurs reprises au cours de la procédure administrative, en particulier dans les cas où celle-ci traîne en longueur et où de nouveaux éléments se font jour. Elles devraient aussi avoir le droit de réagir aux observations présentées par l'Administration ou les autres parties.

Les personnes qui seront ou sont susceptibles d'être concernées par les actes pris par l'Administration d'un autre État ou d'un autre ressort (en particulier les administrations publiques des régions frontalières ou transfrontalières) doivent pouvoir participer et exercer leur droit d'être entendues dans le cadre de la procédure administrative pertinente conduite sans discrimination par l'Administration de cet État ou ressort.

Dans bien des cas, les actes de l'Administration intéressent un grand nombre de personnes, vivant souvent dans la même localité (par exemple dans le contexte de grands équipements, d'installations industrielles ou d'aménagement rural et urbain). Des personnes résidant dans les États voisins ou d'autres États peuvent également être concernées. De fait, les administrations locales des régions frontalières lancent de plus en plus souvent des travaux publics à caractère transfrontalier. La Recommandation n° R (87) 16 relative aux procédures administratives intéressant un grand nombre de personnes concilie les exigences d'une administration bonne et efficace, d'un côté, avec la protection équitable et efficace d'un grand nombre de

personnes, de l'autre, y compris, s'il y a lieu, des personnes concernées par les effets internationaux des actes administratifs. Le droit d'être entendu est un principe important dans ce contexte. Il importe que des dispositifs soient mis en place pour faciliter la participation aux procédures administratives pertinentes, telles que les consultations publiques, les auditions publiques et la création d'organes consultatifs. Les procédures administratives peuvent être notifiées par voie d'avis publics. Lorsque les actes administratifs intéressent des personnes vivant et travaillant dans des zones transfrontalières d'un autre État ou ressort, l'Administration devrait prendre des mesures pour permettre à ces personnes de participer effectivement au processus décisionnel, éventuellement en coordination avec l'administration pertinente de l'autre État ou ressort.

Lorsqu'une action administrative urgente est nécessaire (comme dans le cas de conditions météorologiques exceptionnelles : inondations, sécheresse, feux de forêt, etc.), il peut être impossible de respecter pleinement ce principe et de permettre aux personnes concernées d'exercer leur droit d'être entendues antérieurement à la prise d'actes administratifs. Néanmoins, dans toute la mesure du possible, les personnes susceptibles d'être concernées par toute action menée par l'Administration pour faire face à ce type d'urgences devraient être pleinement consultées et associées à la préparation par l'Administration des plans d'intervention d'urgence appropriés.

Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

Dans *McMichael c. Royaume-Uni* et *Buscemi c. Italie*, deux affaires concernant des décisions des autorités nationales en matière de garde d'enfants, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que, si l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme ne renferme aucune condition explicite de procédure, il faut néanmoins que le processus décisionnel débouchant sur des mesures d'ingérence soit équitable et respecte comme il se doit les intérêts protégés par l'article 8. À la lumière de la gravité des décisions à prendre, les parents doivent être impliqués dans le processus décisionnel, afin de s'assurer que leurs intérêts sont dûment protégés. Dans la négative, l'ingérence dans leur vie familiale ne saurait passer pour « nécessaire » au sens de l'article 8.

Principe 11 – Représentation et assistance

Si l'Administration compte rejeter, en tout ou en partie, la demande d'une personne ou considère que cette demande sera probablement rejetée, elle donne à cette personne la possibilité de se faire représenter ou assister pour présenter ses observations, notamment lorsqu'un acte administratif est susceptible de produire des effets directs et défavorables sur ses droits ou intérêts.

Sources

- ▶ Recommandation CM/Rec(2007)7 relative à une bonne administration (article 14)
- ▶ Recommandation n° R (87) 16 relative aux procédures administratives intéressant un grand nombre de personnes (principe II)

- ▶ Résolution (77) 31 sur la protection de l'individu au regard des actes de l'administration (principe III)

Commentaire

Il importe qu'une personne désigne dûment une autre personne pour la représenter et agir en son nom. Dans certains cas, il appartiendra à l'Administration de s'assurer que le représentant est bien investi de l'autorité nécessaire pour agir. Dans la plupart, sinon la totalité, des cas, le coût afférent à la représentation et à l'assistance est pris en charge par la personne concernée et non par l'Administration. Dans le cadre d'une procédure administrative intéressant un grand nombre de personnes, l'Administration peut exiger que ces dernières soient représentées par un ou plusieurs représentants ou par des groupements ou d'autres organismes.

Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

Dans *Chahal c. Royaume-Uni*, le requérant devait être expulsé vers l'Inde pour des raisons de sécurité nationale. La Cour européenne des droits de l'homme a conclu à une violation des droits reconnus au requérant par l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme, compte tenu notamment du fait que M. Chahal n'avait pas pu se faire représenter par un avocat devant l'administration (comité consultatif) qui avait examiné son appel contre l'arrêté d'expulsion pris à son encontre.

Principe 12 – Délais

Les procédures administratives qui peuvent déboucher sur un acte concernant les droits ou intérêts d'une personne sont menées à leur terme dans un délai raisonnable.

Sources

- ▶ Recommandation CM/Rec(2007)7 relative à une bonne administration (article 7)
- ▶ Recommandation n° R (80) 2 concernant l'exercice des pouvoirs discrétionnaires de l'administration (principes 5, 10)

Commentaire

L'Administration doit prendre des actes en respectant les délais prescrits par la législation nationale ou dans un délai raisonnable garantissant ainsi la sécurité juridique pour toutes les parties. Si une procédure administrative se déroule en étapes, il importe que chaque étape soit accomplie aussi rapidement que possible et que l'acte final soit pris dans un délai raisonnable à partir du début du processus. Ce principe est valable que la procédure administrative ait été entamée par l'Administration elle-même ou par une personne. Un délai raisonnable est fonction de la nature de l'acte à prendre et de la procédure administrative à suivre. Dans tous les cas, les délais fixés par l'Administration devraient refléter les principes de bonne administration.

Lorsque des délais déterminés sont prévus, ils peuvent s'appliquer à chaque étape de la procédure administrative : à la présentation des demandes, à la présentation des documents justificatifs ou aux réponses aux demandes émanant de l'Administration ou d'autres personnes concernées par l'acte proposé, par exemple. Afin d'encourager l'Administration à répondre avec célérité aux demandes des personnes, la législation nationale devrait fixer un délai au-delà duquel un acte doit être pris, qu'il soit négatif ou positif, et prévoir un contrôle interne ou judiciaire lorsque l'Administration n'a pas répondu à une demande ou n'a pas pris d'acte.

Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

La Cour européenne des droits de l'homme a souvent conclu que, lorsqu'une question d'intérêt général impliquant des droits de l'homme fondamentaux, comme les droits de propriété, se posait, le principe de bonne gouvernance exigeait que l'Administration agisse avec célérité et d'une manière appropriée et cohérente. Voir, par exemple, *Beyeler c. Italie*, affaire dans laquelle le requérant invoquait une violation de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme, en se plaignant que les autorités italiennes avaient exproprié un tableau dont il affirmait être le propriétaire légitime, dans des conditions contraires aux exigences de la Convention ; Voir aussi *Öneryıldız c. Turquie*, affaire dans laquelle le requérant se plaignait, en vertu de l'article 2 de la Convention, que ses proches avaient trouvé la mort suite à un accident survenu dans une décharge d'ordures ménagères et que l'enquête sur leur décès n'avait pas été réalisée de manière efficace ; *Moskal c. Pologne*, affaire dans laquelle le requérant se plaignait que la privation de son droit acquis à une retraite anticipée revenait à une privation de propriété injustifiée ; *Rysovskyy c. Ukraine* (les faits sont décrits au principe 5 plus haut) ; et *Dubetska et autres c. Ukraine*, affaire dans laquelle les requérants se plaignaient des conséquences négatives de la pollution industrielle pour leurs familles et leurs maisons. La Cour a considéré que les garanties procédurales à la disposition des requérants pouvaient être rendues inopérantes et un État pouvait être tenu pour responsable en vertu de la Convention européenne des droits de l'homme lorsqu'une procédure décisionnelle était d'une longueur excessive ou qu'un acte pris demeurait longtemps inexécuté.

Principe 13 – Forme et notification des actes administratifs

Les actes administratifs sont formulés de façon simple, claire et compréhensible. Ils précisent les raisons de droit et de fait motivant leur adoption. Lorsqu'un acte porte atteinte aux droits ou aux intérêts d'une personne, il indique les voies et procédures de recours disponibles ainsi que les délais pertinents.

Les actes sont notifiés personnellement à leurs destinataires, sauf cas exceptionnels ou si les actes intéressent un grand nombre de personnes, circonstances où la publication est seule possible.

Sources

- Recommandation CM/Rec(2007)7 relative à une bonne administration (articles 17, 18)

- ▶ Recommandation n° R (87) 16 relative aux procédures administratives intéressant un grand nombre de personnes (principe VI)
- ▶ Résolution (77) 31 sur la protection de l'individu au regard des actes de l'administration (principe IV)

Commentaire

La forme et la notification d'un acte administratif revêtent une importance particulière dans le contexte des actes officiels pris par l'Administration. Dans la plupart des régimes juridiques, un acte administratif qui n'a pas été régulièrement notifié est valable, mais, tant qu'il n'a pas été notifié personnellement à son destinataire, il ne peut produire d'effet juridique à l'encontre de ce dernier.

L'acte administratif doit indiquer les raisons l'ayant motivé, raisons sur la base desquelles il pourra donner lieu à un contrôle effectué par une instance administrative ou judiciaire compétente. L'Administration doit expliciter sa motivation, prouver qu'elle a agi dans le cadre des pouvoirs qui lui ont été conférés et montrer que l'acte a été pris pour des raisons appropriées et non pas de manière arbitraire (voir plus haut le chapitre I – Principes matériels).

L'acte doit en outre indiquer les voies de recours et procédures disponibles pour la personne concernée, mais il n'est pas nécessaire d'y énumérer toutes les voies de recours et procédures disponibles possibles, comme la saisine d'un tribunal constitutionnel ou d'un médiateur.

Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

L'affaire *De Geouffre de la Pradelle c. France* concernait l'accès au Conseil d'État pour contester la légalité d'un décret de classement d'un site comme pittoresque. La Cour européenne des droits de l'homme a conclu à une atteinte au droit d'accès du requérant à un tribunal (article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme) au motif que l'Administration française ne lui avait notifié la décision de classement qu'après l'expiration du possible délai de recours contentieux.

L'affaire *Meltex Ltd et Movsessian c. Arménie* concernait une procédure administrative en vue d'obtenir une licence de radiodiffusion. La Cour européenne des droits de l'homme a conclu que la manière dont les critères sont appliqués dans le processus d'octroi des licences doit offrir des garanties contre l'arbitraire et que l'autorité responsable des licences doit motiver dûment son refus d'octroi d'une licence de radiodiffusion.

Principe 14 – Exécution des actes administratifs

Les actes administratifs qui concernent les droits ou les intérêts des personnes sont exécutés dans un délai raisonnable et en tenant dûment compte de l'ensemble des intérêts pertinents.

Sources

- ▶ Recommandation CM/Rec(2007)7 relative à une bonne administration (article 20)
- ▶ Recommandation Rec(2003)16 sur l'exécution des décisions administratives et juridictionnelles dans le domaine du droit administratif (principes I.1, I.2)

Commentaire

Le principe 14 concerne la mise en œuvre des actes administratifs. Dans certains systèmes de droit administratif, on parle généralement de l'« exécution » de l'acte administratif officiel pris par l'Administration plutôt que de sa mise en œuvre. Dans d'autres systèmes ou contextes, le terme de « mise en œuvre » de l'acte de l'Administration est plus approprié. La mise en œuvre ou l'exécution (y compris l'exécution forcée) d'un acte administratif peut elle-même nécessiter un ou plusieurs autres actes ultérieurs (y compris des actes matériels).

L'Administration laisse aux personnes un délai raisonnable, sauf cas d'urgence dûment justifiés, pour l'exécution des obligations que leur imposent les actes administratifs. Dans les cas où un acte confère des droits ou des avantages à une personne, l'Administration l'exécute aussitôt que possible, faute de quoi il doit pouvoir faire l'objet d'un contrôle (voir plus loin le chapitre IV). À moins que la loi nationale n'en dispose autrement, un recours formé contre un acte administratif entraîne la suspension automatique de la mise en œuvre ou de l'exécution de cet acte jusqu'à ce qu'il soit statué sur le recours.

La mise en œuvre ou l'exécution par l'Administration des actes administratifs devrait être assortie de diverses garanties – par exemple, être prévue de manière expresse par la loi et être proportionnée. Les actes administratifs devraient aussi préciser clairement la manière dont ils doivent être mis en œuvre ou exécutés. Les actes administratifs ne doivent pas rétroagir ni prendre effet avant la date de leur adoption ou publication. Dans des cas exceptionnels, certains pays (comme la France) permettent à un juge d'autoriser l'application rétroactive d'un acte administratif, dans les limites fixées par la législation nationale. Sauf en cas d'urgence, les actes administratifs ne prendront effet qu'après avoir fait l'objet d'une publicité appropriée. La responsabilité de donner suite à un acte administratif incombe à l'administration qui l'a pris.

Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

Dans *Dubetska et autres c. Ukraine*, la Cour européenne des droits de l'homme a conclu à une violation de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme du fait, entre autres, du délai d'exécution par le gouvernement d'un acte de l'administration locale visant à faire partir les familles des requérants d'une zone touchée par la pollution industrielle. Dans *Agrokompleks c. Ukraine*, la société requérante se plaignait de la longueur et de l'iniquité alléguée de la procédure engagée contre une autre société aux fins de recouvrer ses créances, procédure initiée en 1993 et poursuivie jusqu'en 2004. Elle estimait que les tribunaux avaient violé le principe de l'autorité de la chose jugée (*res judicata*) pour avoir réévalué le montant de la créance que la décision de justice définitive avait fixé. Elle a également soutenu que les tribunaux chargés de l'affaire ne pouvaient être considérés comme impartiaux

ou indépendants en raison de la forte pression exercée sur eux par de hauts fonctionnaires de l'État. La Cour européenne des droits de l'homme a jugé que l'étendue de l'obligation d'un État de veiller à ce qu'une procédure judiciaire se déroule devant un « tribunal indépendant et impartial » en vertu de l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme ne se limitait pas à l'appareil judiciaire. L'obligation est également imposée au pouvoir exécutif, au pouvoir législatif et à toute autre autorité de l'État de respecter les jugements et décisions des tribunaux et de s'y conformer, même s'ils ne les acceptent pas. Le respect de l'autorité des tribunaux est une condition préalable indispensable pour que le public ait confiance en eux et, plus généralement, pour que prévale l'État de droit. Les garanties constitutionnelles d'indépendance et d'impartialité du pouvoir judiciaire ne sont pas en elles-mêmes suffisantes ; elles doivent également être intégrées effectivement dans les pratiques et comportements administratifs au quotidien. Dans *Hornsby c. Grèce*, les requérants se plaignaient que le refus de l'Administration de se conformer aux arrêts du Conseil d'État méconnaissait leur droit à une protection judiciaire effective s'agissant des contestations sur leurs droits de caractère civil. La Cour a jugé 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 grecques avaient privé les dispositions de l'article 6.1 de la Convention de tout effet utile.

Principe 15 – Sanctions administratives

Les sanctions administratives sont prévues par la loi et infligées par l'Administration aux personnes uniquement si les conditions clairement établies pour ce faire sont respectées.

Sources

- ▶ Recommandation n° R (91) 1 relative aux sanctions administratives
- ▶ Convention européenne des droits de l'homme (article 6)

Commentaire

Le principe 15 vise les cas de manquement à une règle administrative ou les cas de non-respect d'un acte administratif. Il ne vise pas les mesures que l'Administration est tenue de prendre en exécution d'une procédure civile ou les sanctions disciplinaires qui ne sont pas considérées comme des sanctions administratives.

Par exemple, le refus d'accorder ou de renouveler un permis au motif que la personne qui en fait la demande ne remplit plus les conditions nécessaires ne doit pas être considéré comme une sanction administrative. Plutôt que d'avoir un caractère punitif, l'interdiction de la délivrance ou le retrait d'un permis pourraient être dus à l'adoption de lois nouvelles destinées à protéger par exemple l'environnement ou la santé publique.

L'Administration peut infliger des sanctions administratives, qu'il s'agisse d'une amende ou de toute autre mesure d'ordre pécuniaire ou non. Cependant, le recours aux sanctions administratives doit respecter les conditions ci-après :

- i. Les sanctions administratives doivent être déterminées par la législation nationale et proportionnées au manquement effectivement constaté.
- ii. La procédure administrative débouchant sur une sanction administrative doit être menée à bien dans un délai raisonnable et faire l'objet des garanties d'un « procès équitable », notamment d'une décision de clôture de la procédure. L'Administration doit établir à la fois le manquement à la règle administrative et la responsabilité de la personne en question pour ce manquement.
- iii. Une personne ne peut être soumise à une sanction administrative deux fois pour un même fait, sur la base des mêmes règles protégeant le même intérêt social ou général. Lorsqu'un même fait donne lieu à des poursuites par plusieurs autorités administratives sur la base des règles protégeant des intérêts différents, chacune de ces autorités doit tenir compte de toute sanction imposée par les autres.
- iv. Les sanctions administratives ne peuvent pas être infligées à une personne pour un acte qui, au moment des faits, n'était pas illégal ou contraire à la règle administrative applicable.
- v. La légalité de l'acte administratif infligeant une sanction administrative est soumise à un contrôle par une juridiction indépendante et impartiale établie par la loi.

L'Administration a le droit de mettre en place un système approprié de sanctions administratives pour s'assurer que les personnes respectent les actes qui les concernent. Afin de garantir le caractère licite des sanctions administratives infligées, le pouvoir de l'Administration d'infliger des sanctions doit être prévu par la loi. La législation devrait également fixer le niveau des sanctions d'ordre pécuniaire que l'Administration peut infliger dans certaines situations et déterminer les cas dans lesquels les sanctions peuvent restreindre l'exercice des droits fondamentaux. Une marge d'appréciation peut être laissée à l'administration compétente pour lui permettre de déterminer les circonstances dans lesquelles une sanction particulière peut être infligée.

Les garanties d'un « procès équitable », condition à l'application d'une sanction administrative, correspondent aux protections prévues par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et devraient s'appliquer le cas échéant. Dans les cas d'infractions mineures entraînant des sanctions pécuniaires faibles, ces garanties peuvent être assouplies lorsque la personne concernée y consent. Dans certains cas, en particulier pour les contraventions aux règles de stationnement, l'exigence de bon fonctionnement de l'Administration peut entraîner des procédures simplifiées, même si la personne concernée s'y oppose. En outre, lorsqu'une personne a enfreint une règle administrative donnée et que les sanctions pour cette infraction ont été modifiées ou remplacées avant que le type ou le niveau approprié de contravention ne soit décidé, l'intéressé(e) devrait pouvoir bénéficier du niveau ou du type de sanction qui lui est le plus favorable.

À titre d'exemples de sanctions administratives autres que les amendes, on peut citer la majoration de droits, la confiscation de biens, l'ordre de fermeture d'une entreprise, l'interdiction d'exercer une activité professionnelle, la suspension ou le retrait de licences, de permis ou d'autorisations. La question de savoir si un acte constitue ou non une sanction administrative dépendra des règles administratives pertinentes.

Les garanties de procès équitable se rapportant aux procédures pénales s'appliquent dans les cas où la Cour européenne des droits de l'homme estime que, nonobstant la classification nationale en tant que procédure civile ou administrative, la procédure doit en réalité être considérée comme pénale. En vertu de ces garanties, toute personne à l'égard de laquelle il est envisagé de prendre une sanction administrative pour avoir enfreint la loi est informée des motifs de cette sanction et de la nature des éléments de preuve ; elle dispose du temps suffisant pour préparer sa défense ; elle a la possibilité d'être entendue avant le prononcé de la sanction ; et l'acte administratif infligeant une sanction (s'il en est décidé ainsi) comporte les motifs sur lesquels il est fondé.

Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

Dans *A. Menarini Diagnostics S.r.l. c. Italie*, l'AGCM, une autorité administrative indépendante de la concurrence, a condamné la société requérante à une amende de six millions d'euros pour des pratiques anticoncurrentielles sur le marché des tests diagnostiques pour le diabète. Tous les recours formés par la société contre cette décision devant le tribunal administratif, le Conseil d'État et la Cour de cassation ont été rejetés. Compte tenu des divers aspects de l'affaire et de leur importance respective, la Cour européenne des droits de l'homme a considéré que l'amende infligée à la société requérante constituait une sanction pénale, de sorte que le volet pénal de l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme était applicable. Toutefois, la Cour a conclu à l'absence de violation de cette disposition car l'acte administratif avait été dûment contrôlé par des organes judiciaires de pleine juridiction.

Les critères de la Cour européenne des droits de l'homme pour établir si une accusation est de nature pénale sont généralement connus sous le nom de « critères Engel » (du nom de l'affaire *Engel et autres c. Pays-Bas* dans laquelle les requérants se plaignaient de diverses sanctions et mesures disciplinaires prises contre eux à l'époque où ils accomplissaient leur service militaire obligatoire). Le premier critère est la classification juridique de l'infraction selon le droit national ; le deuxième est la nature même de l'infraction et le troisième est le degré de rigueur de la peine que la personne concernée risque d'encourir. Les deuxième et troisième critères sont alternatifs et pas nécessairement cumulatifs. Toutefois, cela n'exclut pas une approche cumulative lorsque chaque critère, analysé séparément, ne permet pas de conclure clairement à l'existence d'une accusation en matière pénale. La classification nationale ne détermine pas la classification de la Cour européenne des droits de l'homme aux fins des obligations liées à l'exigence d'un procès équitable prévues par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, encore que la classification nationale et la nature fondamentale de l'infraction soient des facteurs pertinents.

Chapitre III

Responsabilité de l'Administration, indemnisation et autres moyens de réparation

Le principe énoncé dans le présent chapitre traite de la responsabilité de l'Administration et de l'obligation qui lui est faite de dédommager les dommages ou les pertes causés par ses actions ou inactions.

C'est un principe fondamental, dans une société fondée sur la prééminence du droit, que d'octroyer aux personnes la possibilité d'établir, par la voie judiciaire, la responsabilité de l'Administration pour les dommages ou les pertes qu'elle leur a causés (ou aurait pu leur causer) du fait de ses actions ou inactions, illégales ou fautives. Octroyer un recours effectif est une exigence de la Convention européenne des droits de l'homme.

Principe 16 – Responsabilité et réparation

L'Administration est légalement tenue de répondre de ses actions ou inactions, illégales ou fautives, et de tout dommage ou perte causés par voie de conséquence à une personne. L'Administration répare intégralement les dommages ou pertes, y compris ceux résultant des actions ou inactions de ses agents et, le cas échéant, lorsque le droit national le prévoit, ceux résultant de la responsabilité sans faute. Les décisions judiciaires ou administratives de réparation sont exécutées dans un délai raisonnable.

Sources

- ▶ Recommandation CM/Rec(2007)7 relative à une bonne administration (article 23)
- ▶ Recommandation n° R (84) 15 relative à la responsabilité publique
- ▶ Recommandation Rec(2001)9 sur les modes alternatifs de règlement des litiges entre les autorités administratives et les personnes privées
- ▶ Recommandation n° R (86) 12 relative à certaines mesures visant à prévenir et réduire la surcharge de travail des tribunaux
- ▶ Recommandation n° R (81) 7 sur les moyens de faciliter l'accès à la justice
- ▶ Convention européenne des droits de l'homme (article 13)
- ▶ Convention civile sur la corruption (article 5)

Commentaire

Responsabilité

Ce principe a trait à la responsabilité de l'Administration à l'égard d'une personne, découlant des actions ou inactions, illégales ou fautives, causant une perte ou un dommage à une personne. Le principe ne couvre pas les pertes ou les dommages que subissent les personnes du fait des actions ou inactions des agents publics impliqués dans des activités criminelles, ni les questions relatives à l'emploi entre les agents publics et l'Administration.

Il y a responsabilité de l'Administration chaque fois que des dommages ou des pertes sont causés à des personnes du fait d'un manquement de l'Administration à se conformer aux normes de conduite qu'il est raisonnablement attendu de voir respecter selon le droit. Lorsque l'Administration n'a agi ni de façon illégale ni de façon fautive et n'a pas manqué aux normes de conduite que l'on peut raisonnablement attendre de sa part, la législation nationale peut tout de même lui imposer une obligation de réparation au cas où il serait manifestement injuste que la personne lésée supporte seule le dommage ou la perte subis en conséquence de l'action ou de l'inaction de l'Administration.

L'Administration est tenue de réparer un préjudice d'ordre matériel ou financier, voire, si la législation nationale le prévoit, un préjudice non pécuniaire (par exemple une atteinte à la réputation). Il doit y avoir un lien de causalité direct entre l'action ou l'inaction de l'Administration et le dommage ou la perte subis.

Le contenu de la conduite de l'Administration à laquelle, selon le droit, on peut raisonnablement s'attendre dépend de ses fonctions et des moyens à sa disposition. L'Administration doit être en mesure d'accomplir une grande variété de tâches et de fournir à la communauté une multitude de services divers. La détermination, l'étendue et les caractéristiques de ces services sont fixées par la loi.

La responsabilité de l'Administration peut être engagée en cas de dommage ou de perte causés à une personne par les actions ou inactions d'un agent public ayant agi sans autorité légale et ayant outrepassé ses pouvoirs. Dans les situations de ce type, la responsabilité de l'Administration dépend des fonctions exercées par l'agent public et des circonstances dans lesquelles il a agi. Il convient, en particulier, de se demander si ses actions ou inactions étaient de nature à laisser penser à tort à la personne lésée que l'agent s'acquittait de ses fonctions dans le cadre de ses pouvoirs, et si l'Administration n'a pas contrôlé suffisamment les actions de son agent ou clairement expliqué le rôle de l'agent dans la situation en question. Certains systèmes juridiques établissent une distinction entre la responsabilité personnelle de l'agent concerné (*faute personnelle détachable*) et l'erreur administrative (*faute de service*) qui engage la responsabilité de l'Administration.

En règle générale, l'Administration est dégagée de toute responsabilité en cas de force majeure lorsque des circonstances particulières, souvent imprévisibles et aux conséquences inévitables, échappent à son contrôle. Sa responsabilité n'est pas non plus engagée lorsque le dommage ou la perte sont dus à l'intervention importante

d'un tiers dans la chaîne des événements. En pareil cas, la responsabilité incombe normalement au tiers.

Il peut être porté atteinte aux droits et aux intérêts légitimes d'une personne, et une perte ou un dommage peuvent lui être causés non seulement lorsque l'Administration agit de manière illégale ou fautive, ou ne se conduit pas comme elle le devrait, mais aussi dans certains autres cas, par exemple lorsqu'elle agit de manière légale mais de façon incorrecte. Il convient alors d'établir des critères pour déterminer les cas dans lesquels le dommage ou la perte doivent être supportés seulement par la personne lésée, et ceux dans lesquels ils devraient être supportés par la communauté. Le principe généralement admis de solidarité sociale veut que le public accepte, au titre des conséquences normales de la vie quotidienne en société, un certain nombre de désagréments et de dommages ou de pertes qui ne sont ni excessifs ni graves et qui touchent la population dans son ensemble. À l'inverse, lorsque le dommage ou la perte sont excessifs ou sérieux et ne sont subis que par une seule personne ou quelques personnes ou groupes de personnes et qu'il serait injuste de leur faire supporter seules toute la charge du dommage ou de la perte, elles doivent être indemnisées. Aussi, la Recommandation n° R (84) 15 relative à la responsabilité publique attend-elle des États membres qu'ils incorporent dans leur droit interne des règles accordant réparation à la personne lésée dès lors qu'il serait manifestement injuste qu'elle supporte seule le dommage ou la perte.

Le principe de la responsabilité publique n'exige pas de se doter d'un système distinct de droit et de procédures applicable à l'Administration et doté de tribunaux spéciaux de droit public ou administratif. Chaque État applique le principe de la manière la mieux adaptée à son système juridique. Dans certains États, l'Administration doit respecter les mêmes règles que celles s'appliquant aux personnes, tandis que dans d'autres États un régime de responsabilité distinct s'applique à l'Administration, car on considère que les responsabilités juridiques de l'Administration doivent obéir à des principes spécifiques afin de tenir compte de la nature particulière de ses activités et du fait qu'elles sont menées dans l'intérêt général.

Dans certains États membres, des règles spéciales en matière de responsabilité publique peuvent s'appliquer en ce qui concerne les forces armées et certains types de services publics comme ceux des postes, des télécommunications et des transports.

En tout cas, le régime de la responsabilité de l'Administration ne doit établir aucune discrimination fondée sur la nationalité, le sexe, la race, la couleur, l'origine sociale ou sur tout autre motif.

Réparation

L'Administration devrait faire en sorte que les personnes qui subissent un dommage ou une perte du fait de ses actions ou inactions, illégales ou fautives, qu'elle ait ou non agi dans le cadre de ses pouvoirs, obtiennent, en règle générale, une réparation intégrale.

La législation nationale peut imposer à l'Administration de réparer un dommage ou une perte qui ne résultent pas de ses actions ou inactions, illégales ou fautives, dans le cas où il serait manifestement injuste que la personne lésée supporte seule ce

dommage ou cette perte. Dans ce cas, la réparation peut être partielle, à condition qu'elle soit équitable.

Lorsque l'Administration ne se conforme pas à ses obligations légales et que cela cause un dommage ou une perte à une personne, celle-ci devrait pouvoir obtenir réparation, indépendamment de toute responsabilité personnelle de l'agent public qui peut avoir causé le dommage ou la perte en question.

Le terme « réparation », dans le présent contexte, désigne toutes sortes possibles de dédommagement d'une personne qui a subi un dommage ou une perte du fait des actions ou inactions de l'Administration. Il s'agit notamment de l'indemnisation, sous forme monétaire ou tout autre moyen destiné à dédommager un dommage ou une perte qui ne peuvent être directement réparés, ou la restitution (en cas de résiliation de contrat ou de rétablissement de droits ou privilèges antérieurs à la conclusion du contrat), qui résulte de la responsabilité sans faute ou d'un acte de corruption commis par un agent public. La nature et la forme de la réparation peuvent varier et sont déterminées par le droit national, y compris les types de dommages en cas d'indemnisation. Le niveau de la réparation peut être réduit, ou la réparation complètement refusée, lorsqu'une personne, ou quelqu'un dont cette personne est responsable en vertu du droit national, a contribué au dommage ou à la perte subis, ou en a été le seul instrument.

Le principe de la « réparation intégrale » signifie qu'une personne est indemnisée pour tout dommage causé par l'action illégale ou fautive dès lors qu'une valeur économique peut être attribuée à ce dommage et qu'il peut être réparé de façon appropriée. Dans la plupart des systèmes juridiques, la réparation couvre tant le dommage matériel immédiat que la perte qui en résulte.

La « réparation équitable » est déterminée sur la base des éléments suivants : la nature de l'intérêt général donnant lieu au dommage ou à la perte subis par une personne, le nombre de personnes affectées par l'incident et la mesure dans laquelle l'action était exceptionnelle, ou le fait que le dommage ou la perte causés était exceptionnel. Dans le cas des règles spéciales en matière de responsabilité publique applicables aux services armés et aux services des postes, des télécommunications et des transports, le niveau de réparation doit être au moins adéquat.

Dans les cas où un dommage ou une perte ont été causés à une personne par un agent public, les systèmes juridiques applicables peuvent soit permettre à la personne lésée d'assigner en réparation l'administration qui emploie cet agent ou l'agent public présumé responsable (ou les deux en même temps), soit obliger la personne lésée à assigner uniquement l'administration concernée (celle-ci pouvant ensuite se retourner contre son agent si elle le souhaite). Le Conseil de l'Europe recommande une solution de compromis, selon laquelle les États ne devraient pas gêner la personne lésée dans l'exercice de son droit d'attaquer directement l'administration concernée, l'une et l'autre ayant la possibilité d'engager des procédures contre des agents publics à titre personnel. Toutefois, si le dommage ou la perte découlent d'un acte légal, il n'existe pas de base légale permettant à l'Administration de recouvrer auprès d'un agent public le montant de l'indemnisation qu'elle aura versée, ou qu'il lui aura été ordonné de verser, à la personne lésée.

Par ailleurs, les États parties à la Convention civile sur la corruption (STE n° 174) du Conseil de l'Europe sont tenus de prévoir des procédures appropriées permettant aux personnes qui ont subi un dommage ou une perte résultant d'un acte de corruption commis par un agent public dans l'exercice de ses fonctions de demander à être indemnisées par l'État (article 5).

Le droit d'agir en justice contre l'Administration pour obtenir réparation ne doit pas être subordonné à des procédures administratives, obligatoires ou non, de conciliation préalable. Toutefois, avant d'estimer en justice, les personnes peuvent être tenues, en vertu du droit national, de rechercher un règlement du litige par voie de conciliation. La conciliation et les autres modes alternatifs de règlement des litiges (médiation, transaction, arbitrage) visant à obtenir un règlement amiable en rendant inutile une procédure judiciaire onéreuse sont d'ailleurs explicitement recommandés par le Conseil de l'Europe (voir plus loin, le principe 17). Lorsqu'elles existent, les procédures de conciliation ne devraient pas fonctionner d'une manière susceptible d'empêcher les personnes d'exercer leurs droits légitimes ou de les dissuader de porter leur affaire devant les tribunaux.

Les décisions judiciaires ou administratives condamnant l'Administration à réparer la perte ou le dommage qu'elle a causés à une personne devraient être exécutées dans un délai raisonnable (voir plus haut le principe 14). Une personne lésée n'a pas toujours la garantie d'obtenir immédiatement la réparation que l'Administration lui accorde de sa propre initiative (*ex gratia*). Dans certains systèmes nationaux, la décision de réparation peut être exécutée immédiatement ; dans d'autres, l'exécution est une procédure spéciale distincte qui peut entraîner des retards. D'autres obstacles pratiques peuvent s'interposer et empêcher les personnes lésées d'obtenir réparation dans un délai raisonnable, par exemple l'insuffisance des fonds de l'Administration, son inertie ou des règles qui, dans certains systèmes nationaux, empêchent d'exécuter des décisions prises contre l'Administration. Afin de lever ces difficultés, la Recommandation n° R (84) 15 préconise que, dans les systèmes qui prévoient une procédure spéciale distincte d'exécution, celle-ci devrait être facilement accessible et d'un déroulement rapide, et recommande que l'Administration soit dotée de ressources suffisantes pour exécuter les décisions de réparation. Pour vaincre l'inertie ou la malveillance d'agents publics, certains systèmes nationaux prévoient la responsabilité personnelle des agents concernés lorsqu'ils n'exécutent pas les décisions judiciaires ou administratives de réparation dans un délai raisonnable.

Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

Dans *De Souza Ribeiro c. France*, le requérant se plaignait, en vertu de l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme combiné avec l'article 8, de ne pas avoir bénéficié en droit français d'un recours effectif pour faire valoir le grief tiré d'une ingérence illégale dans son droit au respect à la vie privée et familiale en raison de la mesure d'éloignement vers le Brésil dont il faisait l'objet. La Cour européenne des droits de l'homme a jugé que, en vertu de l'article 1 de la Convention, ce sont les autorités internes qui sont responsables au premier chef de la mise en œuvre et de la sanction des droits et libertés garantis. L'article 13 de la Convention garantit l'existence en droit interne d'un recours permettant de se prévaloir des droits et

libertés de la Convention tels que garantis par l'ordre juridique interne, quelle qu'en soit la forme. Cette disposition a donc pour conséquence d'exiger un recours interne habilitant à examiner le contenu d'un « grief défendable » fondé sur la Convention européenne des droits de l'homme et à offrir le redressement approprié. La portée de l'obligation que l'article 13 fait peser sur les États contractants varie en fonction de la nature du grief du requérant. Les États jouissent en effet d'une certaine marge d'appréciation quant à la manière de se conformer aux obligations que leur impose cette disposition. Toutefois, l'article 13 exige d'un recours qu'il soit « effectif » en pratique comme en droit. L'effectivité d'un recours au sens de l'article 13 ne dépend pas de la certitude d'une issue favorable pour le requérant. De même, l'« instance » dont parle cette disposition n'est pas nécessairement juridictionnelle. Cependant, ses pouvoirs et les garanties procédurales qu'elle présente entrent en ligne de compte pour déterminer si le recours offert est effectif. S'agissant des « instances » non juridictionnelles, la Cour européenne des droits de l'homme s'attache à apprécier leur indépendance ainsi que les garanties de procédure qu'elles offrent aux requérants afin de déterminer si elles ont procuré un recours effectif. En outre, l'ensemble des recours offerts par le droit interne peut remplir les exigences de l'article 13, même si aucun d'eux n'y répond en entier à lui seul. Pour être effectif, le recours exigé par l'article 13 doit être disponible en droit comme en pratique, en ce sens particulièrement que son exercice ne doit pas être entravé de manière injustifiée par les actes ou omissions des autorités de l'État. Une attention particulière doit aussi être prêtée à la rapidité du recours lui-même puisqu'il n'est pas exclu que la durée excessive d'un recours le rende inadéquat.

Voir également *Rysovskyy c. Ukraine*, précitée aux principes 5, 6 et 12, et *Jabari c. Turquie*, affaire dans laquelle les autorités turques avaient refusé d'examiner sur le fond la demande d'asile de la requérante au motif que celle-ci avait dépassé le délai légal de cinq jours prévu par la législation nationale pour introduire sa demande. La Cour européenne des droits de l'homme a jugé que l'application automatique et mécanique d'un délai aussi bref pour soumettre une demande d'asile doit être jugée incompatible avec la protection de la valeur fondamentale consacrée par l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme. Elle a également jugé qu'il y avait eu violation de l'article 13 de la Convention, car la requérante avait été privée de tout recours, avec effet suspensif, pour contester la décision de son expulsion.

Chapitre IV

Contrôles et recours

Le chapitre IV énonce les principes qui touchent aux recours formés contre les actes pris par l'Administration, y compris les actes qu'elle prend de sa propre initiative, par exemple ceux qui concernent le montant de l'impôt ou d'autres charges fiscales dont sont redevables les personnes, ou les contributions à la sécurité sociale.

La possibilité offerte aux personnes de demander un contrôle des actes pris par l'Administration est un élément important tant de la société démocratique moderne que de la bonne administration. Les recours formés devant les tribunaux et le contrôle judiciaire des actes administratifs jouent un rôle essentiel dans un État régi par la prééminence du droit et le principe de la séparation des pouvoirs. Les principes 19 à 21 traitent respectivement du droit de recours, de la protection temporaire ou provisoire et de l'exécution des décisions judiciaires. Toutefois, d'autres moyens de contrôle, plus rapides, moins onéreux et moins formels, sont tout aussi importants pour les personnes. Ce sont les contrôles internes (ou contrôles administratifs), faisant intervenir l'Administration elle-même, et les contrôles non judiciaires, effectués par un *ombudsperson*⁸ (médiateur) ou une institution similaire. Les principes 17 et 18 traitent de ces contrôles et recours non judiciaires.

Des orientations pratiques sur le suivi des recours formés contre les actes pris par l'Administration sont données dans un manuel publié par la Folke Bernadotte Academy (Suède) et le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE/BIDDH)⁹. Ce manuel s'adresse aux observateurs judiciaires, y compris les responsables des activités d'observation, aux contrôleurs judiciaires, aux juristes et aux auteurs de comptes rendus judiciaires. Il peut être particulièrement utile à ceux (« observateurs judiciaires ») qui souhaitent mettre en place des systèmes permettant de suivre l'efficacité, du point de vue des normes des droits de l'homme, des débats devant les tribunaux concernant des litiges opposant les personnes à l'Administration.

8. L'emploi du terme « *ombudsperson(s)* » dans la version anglaise est préféré à celui de « *ombudsman(men)* » qui figure dans les instruments sources de langue anglaise. « *Ombudsperson(s)* » est employé dans la version française du manuel en l'absence d'un terme qui lui correspond pleinement, à l'exception du terme « médiateur » qui est employé si le contexte le permet.

9. *Handbook for monitoring administrative justice*, 2013, ISBN 978-92-9234-871-7.

Principe 17 – Contrôle interne

Toute personne dont les droits sont lésés par un acte administratif pris par l'Administration a le droit de demander le contrôle interne de l'acte en question.

Sources

- ▶ Recommandation CM/Rec(2007)7 relative à une bonne administration (articles 22, 23.2)
- ▶ Recommandation Rec(2001)9 sur les modes alternatifs de règlement des litiges entre les autorités administratives et les personnes privées

Commentaire

La nature d'un contrôle interne dépend du type d'acte administratif soumis au contrôle. Celui-ci doit être confié à des personnes compétentes au sein de l'Administration. Le contrôle interne peut être obligatoire en tant que préalable à un recours devant un tribunal. Une demande de contrôle interne doit en soi suspendre les délais de recours aux tribunaux. Une personne qui demande un contrôle interne ou forme un recours contre un acte administratif ne doit pas avoir à subir de préjudice de la part de l'Administration de ce fait.

Lorsque les tribunaux ne sont pas habilités à connaître du fond d'une affaire ou à remplacer un acte que l'Administration a pris dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, il appartient à l'Administration elle-même de remédier aux défaillances de ses actions.

Le principe du contrôle interne est fondé sur l'hypothèse que le contrôle interne précède la procédure judiciaire et qu'il est la voie à privilégier, bien que, dans certains systèmes juridiques, un recours formé devant un tribunal ait pour effet de suspendre le contrôle interne jusqu'à ce que le tribunal se soit prononcé sur le recours.

Les principes matériels et procéduraux décrits aux chapitres I et II s'appliquent également au contrôle interne. Dans certains cas, ce contrôle peut être un élément du processus décisionnel interne à l'Administration. Lorsque les principes procéduraux ont été respectés lors de la prise de l'acte administratif, les procédures relatives au contrôle peuvent être restreintes, à condition que les droits et les intérêts de la personne ne soient pas lésés.

Il importe de distinguer les contrôles internes au sein de l'Administration elle-même des contrôles des organes formels établis pour permettre aux personnes d'exercer un recours administratif. Il est nécessaire que ce dernier soit indépendant de l'organe de l'Administration dont l'acte est contesté et qu'il respecte les principes 19 à 21 (contrôle judiciaire et recours). Le contrôle interne est l'un des nombreux modes alternatifs à l'action en justice pour résoudre des litiges entre l'Administration et les personnes. Les autres modes alternatifs sont la conciliation, la médiation, la transaction et l'arbitrage.

Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

Dans *Tsfayo c. Royaume-Uni*, la requérante avait formé auprès d'une instance locale, la Commission de révision des allocations de logement (HBRB), un recours contre la décision de l'autorité locale du même ressort administratif (London Borough of Hammersmith and Fulham) de refuser de verser avec effet rétroactif des prestations au titre de l'aide au logement et des impôts locaux. L'autorité locale avait rejeté l'allégation de M^{me} Tsfayo selon laquelle elle n'avait pas reçu le courrier l'invitant à faire une nouvelle demande de prestations. Son recours avait été rejeté par la HBRB et, par la suite, la High Court a refusé de procéder à l'examen judiciaire de la décision de la HBRB. La Cour européenne des droits de l'homme a conclu à une violation des droits de M^{me} Tsfayo au regard de l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, car elle a estimé que la commission de révision n'était pas indépendante de l'autorité locale et qu'elle manquait, par conséquent, d'impartialité dans ses processus¹⁰.

Principe 18 – Contrôle non judiciaire

Des organes non judiciaires indépendants peuvent contrôler la légalité et l'équité des actes administratifs.

Sources

- ▶ Recommandation n° R (85) 13 relative à l'institution de l'*Ombudsman*
- ▶ Résolution (85) 8 sur la coopération entre les *Ombudsmen* des États membres et entre ceux-ci et le Conseil de l'Europe

Commentaire

Les organes non judiciaires indépendants, aux fins du présent principe, englobent les *ombudspersons* (médiateurs), les commissaires parlementaires, les défenseurs publics, les conciliateurs (médiateurs) et les autres instances ou personnes assimilées exerçant un contrôle de la légalité et de l'équité des actes pris par l'Administration. Leur rôle est complémentaire à celui des tribunaux et contribue de manière significative à la protection des personnes dans leurs relations avec l'Administration.

Pour que ces organes puissent assurer effectivement leur rôle, il est important qu'ils puissent accéder aux informations verbales ou écrites (correspondance pertinente, procès-verbaux de réunions et tout autre document pertinent) détenues par l'Administration qu'ils estiment nécessaires. Ces informations leur permettent d'engager des enquêtes, de définir leurs propres méthodes de travail (y compris des procédures simples), de formuler des conclusions sur les plaintes individuelles, d'exprimer des avis et de présenter des recommandations pour modifier la pratique et le droit

10. Commission irlandaise des droits de l'homme (*Irish Human Rights Commission*), IHRC (2012), *Convention européenne des droits de l'homme – Guide à l'intention de la fonction publique (European Convention on Human Rights – Guide for the Civil & Public Service)*.

administratifs. L'Administration a l'obligation de coopérer pleinement avec les organes non judiciaires indépendants. La coopération, à l'échelon international, entre les *ombudspersons*, les commissaires parlementaires, les médiateurs et les personnes exerçant des fonctions analogues est d'ailleurs particulièrement encouragée par le Conseil de l'Europe.

Il est par ailleurs crucial de maintenir la confiance du public dans l'intégrité, l'impartialité et l'efficacité de ces organes indépendants qui devraient, de préférence, au moins dans le cas des *ombudspersons* (médiateurs), être élus par le parlement. L'institution du médiateur (souvent appelé médiateur parlementaire lorsque cette personne a été nommée par le parlement) s'est répandue dans de nombreux pays sur l'ensemble du globe. L'expérience montre que les avis du médiateur influencent non seulement des cas individuels dans lesquels une personne conteste un acte administratif ou se plaint du comportement d'un agent public, mais peuvent aussi constituer un facteur important de l'évolution des principes généraux et des règles qui régissent le fonctionnement de l'Administration et le comportement des agents publics. Un médiateur élu par le parlement peut aussi contribuer au renforcement du contrôle parlementaire de l'Administration.

Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

Dans *Leander c. Suède*, le requérant se plaignait entre autres en vertu de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme qu'un registre secret de la police renfermait des données relatives à sa vie privée, qu'il n'avait pas eu la faculté de réfuter. La Cour européenne des droits de l'homme a jugé que, conformément à l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, un individu qui, de manière plausible, se prétend victime d'une violation des droits reconnus dans la Convention européenne des droits de l'homme doit disposer d'un recours devant une instance nationale afin de voir statuer sur le grief et, s'il y a lieu, d'obtenir réparation. L'instance dont parle l'article 13 n'a pas besoin d'être une institution judiciaire, mais alors ses pouvoirs et les garanties qu'elle présente entrent en ligne de compte pour apprécier l'efficacité du recours s'exerçant devant elle.

Principe 19 – Droit de recours

Toute personne a le droit d'obtenir le contrôle judiciaire du bien-fondé et de la légalité de tout acte administratif litigieux qui affecte directement ses droits ou intérêts.

Sources

- ▶ Recommandation CM/Rec(2007)7 relative à une bonne administration (article 22)
- ▶ Recommandation Rec(2004)20 sur le contrôle juridictionnel des actes de l'administration
- ▶ Recommandation n° R (87) 16 relative aux procédures administratives intéressant un grand nombre de personnes (principe VII)
- ▶ Recommandation n° R (81) 7 sur les moyens de faciliter l'accès à la justice
- ▶ Recommandation n° R (80) 2 concernant l'exercice des pouvoirs discrétionnaires de l'administration (principes 9, 10, 11)

- ▶ Résolution (78) 8 sur l'assistance judiciaire et la consultation juridique
- ▶ Résolution (76) 5 concernant l'assistance judiciaire en matière civile, commerciale et administrative
- ▶ Convention européenne des droits de l'homme (article 6)

Commentaire

Le droit d'accès à la justice et le droit à un procès équitable constituent des caractéristiques essentielles de toute société démocratique. L'État de droit vise à garantir que toute ingérence de l'Administration dans les droits des personnes soit soumise à un contrôle efficace, assuré normalement par les tribunaux. Le contrôle judiciaire offre les meilleures garanties d'indépendance, d'impartialité et de procédure régulière.

Les traditions constitutionnelles et les systèmes juridiques des différents États offrent diverses solutions quant à la nature des tribunaux qui peuvent contrôler les actes administratifs. Dans la tradition civiliste, il s'agit essentiellement des tribunaux administratifs, dont la compétence se limite aux affaires relevant du droit administratif et ne s'étend pas aux procédures privées. Dans les pays de *common law*, le contrôle des actes administratifs est effectué dans les tribunaux ordinaires par des juges ayant compétence pour connaître des affaires relevant du droit public et du droit privé. Cela étant, les deux traditions admettent des instances spécialisées créées par la loi qui ne font partie ni du système général des tribunaux administratifs, ni du système des tribunaux ordinaires et dont la compétence est expressément limitée à certains sujets, tels que la protection sociale, l'octroi de licences, les brevets et la fixation des indemnités liées aux actes administratifs (en cas d'expropriation, par exemple). Si la composition ou le fonctionnement de ces tribunaux ne répond pas aux exigences de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, leurs décisions doivent faire l'objet d'un recours devant des tribunaux qui, eux, offrent ces garanties.

Toutes les personnes ayant un intérêt suffisant dans un acte administratif litigieux devraient pouvoir participer à la procédure de recours. Dans le cas des recours judiciaires concernant un grand nombre de personnes, le tribunal peut, si la loi l'y autorise et sous réserve du respect des droits et intérêts des personnes concernées, prendre diverses mesures en vue de rationaliser la procédure (qui devient ainsi une « procédure collective »). Cela peut consister à demander aux personnes ayant des intérêts communs de choisir un ou plusieurs représentants communs, à juger des affaires types et à notifier des ordonnances ou décisions par voie d'annonces publiques. Au demeurant, toutes les personnes, sans discrimination aucune, ont le droit d'exercer un recours devant un tribunal, et le défaut de moyens financiers ne doit pas entraver l'accès à la justice.

L'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme n'implique pas que les États doivent fournir une aide judiciaire gratuite dans toute contestation touchant un « droit de caractère civil ». En effet, il y a une nette distinction entre l'article 6.3.c – qui garantit le droit à l'aide judiciaire gratuite sous certaines conditions dans les procédures pénales – et l'article 6.1 – qui ne renvoie pas du tout à l'aide judiciaire. Cependant, la Convention vise à protéger des droits pour qu'ils soient concrets et

effectifs, en particulier le droit d'accès à un tribunal. Ainsi, l'article 6.1 peut parfois, dans certaines circonstances, astreindre les États à fournir aux personnes l'assistance d'un membre du barreau quand cette assistance se révèle indispensable à l'accès effectif à un juge. La question de savoir si l'article 6 exige de fournir l'assistance d'un conseil juridique à un plaideur dans un litige avec l'Administration dépend des circonstances particulières du cas d'espèce. Il s'agit de savoir si, compte tenu de l'ensemble des circonstances, l'absence d'aide judiciaire privera le requérant d'un procès équitable. Ainsi, il peut exister un système d'aide judiciaire qui sélectionne les affaires susceptibles d'en bénéficier. Toutefois, le système mis en place par le législateur doit offrir aux personnes des garanties substantielles pour éviter l'arbitraire.

Le droit de recours s'applique aux actes administratifs pris par toute administration, quel qu'en soit l'objet. Il existe toutefois certaines restrictions en ce qui concerne l'application de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, dans la mesure où il s'agit uniquement de trancher une contestation sur des « droits et obligations de caractère civil ». Si la Cour européenne des droits de l'homme a, depuis l'arrêt qu'elle a rendu dans *Ringeisen c. Autriche*, étendu progressivement le champ de cette notion aux fins de l'article 6 dans le contexte des litiges opposant des personnes à l'Administration, il y a des litiges qui se situent en dehors du champ d'application de l'article 6 de la Convention.

De manière générale, l'article 6 de la Convention s'applique aux procédures de droit public qui sont « décisives » s'agissant de trancher des contestations sur les droits et obligations d'une personne, qu'ils soient de caractère pécuniaire ou privé (par exemple, les affectations de terrains, les permis de construire, les autorisations de gérer une entreprise et les procédures disciplinaires), mettent en jeu des droits sociaux (par exemple, des prestations sociales contributives et non contributives) ou concernent des droits individuels à caractère personnel (comme le droit à la vie, à la santé ou à un environnement sain, le placement des enfants ou l'organisation de leur scolarité, les restrictions aux droits des détenus, la composition ou l'enregistrement d'une association et l'accès aux documents administratifs).

Dans le contexte des litiges les opposant à leur employeur, les agents publics bénéficient également des garanties d'un procès équitable énoncées à l'article 6 de la Convention, à moins que la législation nationale ne leur retire expressément le droit d'accès à un tribunal et que l'agent public ne participe à l'exercice de la puissance publique ou qu'il n'existe un « lien spécial de confiance et de loyauté » entre l'agent public et l'État qui l'emploie (*Vilho Eskelinen et autres c. Finlande*). Les litiges concernant les prérogatives de la puissance publique, par exemple en matière de fiscalité, de politique d'immigration, d'emplois de la fonction publique (s'il est satisfait au test susmentionné) et de droits politiques et électoraux, se situent en dehors du champ d'application de l'article 6.

Les garanties d'un procès équitable énoncées à l'article 6 exigent que la procédure de recours contre un acte administratif soit engagée devant un tribunal indépendant et impartial, fasse l'objet d'une audience publique (sous réserve de restrictions pour des motifs de politique publique, de sécurité nationale, d'intérêts des enfants, du respect de la vie privée ou, lorsque cela est strictement nécessaire, d'intérêts de la justice), fasse l'objet d'un jugement rendu publiquement et dans un délai raisonnable,

et soit de nature inquisitoire. La procédure doit également garantir l'égalité des armes, garantir la divulgation des preuves et permettre la présence des personnes pour les faire participer (le cas échéant)¹¹.

Il est important de noter que le contrôle judiciaire d'un acte administratif donne lieu à une audience en première instance et non à une audience concernant un recours formé contre une décision rendue par un tribunal inférieur, ce qui fait que toutes les exigences de l'article 6 sont applicables.

Le recours peut être formé devant une instance administrative ou judiciaire et le contrôle doit porter sur le bien-fondé et la légalité de l'acte litigieux, y compris un acte pris dans l'exercice de pouvoirs discrétionnaires. Il existe ainsi un principe selon lequel une administration publique ne peut être judiciairement contrainte à exercer un pouvoir d'ordre purement discrétionnaire. Néanmoins, le contrôle judiciaire de l'exercice par l'Administration de ses pouvoirs discrétionnaires garantit que ces pouvoirs sont exercés dans le cadre des limites et des objectifs prévus par la loi.

Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

Dans *Taşkın et autres c. Turquie* (voir les faits énoncés au principe 9), la Cour européenne des droits de l'homme a déclaré que, lorsqu'il s'agissait pour l'Administration de traiter des questions complexes de politique environnementale et économique, elle devait s'assurer que le processus décisionnel tenait suffisamment compte des droits et intérêts des personnes dont les droits protégés par les articles 2 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme pouvaient être atteints. Si ces personnes considéraient que leurs intérêts n'avaient pas été suffisamment pris en compte dans le processus décisionnel, elles devaient pouvoir former un recours devant un tribunal. Dans *Klass et autres c. Allemagne* (voir les faits énoncés au principe 7), la Cour européenne des droits de l'homme a jugé que la prééminence du droit implique, entre autres, qu'une ingérence de l'exécutif dans les droits d'un individu soit soumise à un contrôle efficace que doivent normalement assurer, au moins en dernier ressort, les tribunaux car ils offrent les meilleures garanties d'indépendance, d'impartialité et de procédure régulière.

Dans *Airey c. Irlande*, la requérante se plaignait de ne pas avoir eu accès à un tribunal, faute d'une aide judiciaire disponible en Irlande pour les affaires non pénales et de moyens pour s'offrir les services d'un membre du barreau pour la représenter dans une procédure de divorce. La Cour européenne des droits de l'homme a considéré que la Convention européenne des droits de l'homme ne renferme aucune clause sur l'assistance judiciaire pour les contestations, son article 6.3.c ne traitant que de la matière pénale. Cependant, l'article 6.1 de la Convention peut parfois astreindre les États à pourvoir à l'assistance d'un membre du barreau quand elle se révèle indispensable à un accès effectif au juge, soit parce que la loi prescrit la

11. Pour une brève synthèse des principes de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme concernant l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme qui garantit un procès équitable, et établie à l'intention des praticiens du droit, voir également D. Vitkauskas et G. Dikov, *La protection du droit à un procès équitable par la Convention européenne des droits de l'homme*, Conseil de l'Europe, 2012.

représentation par un avocat, soit en raison de la complexité de la procédure ou de la cause. Dans *P, C. et S. c. Royaume-Uni*, affaire dans laquelle les requérants avaient dénoncé l'absence de représentation par un avocat dans une procédure judiciaire relative à la protection des enfants, la Cour a jugé nécessaire de relever que le droit d'accès à un tribunal n'est pas absolu et peut donner lieu à des limitations légitimes. Les restrictions ne sont pas incompatibles avec l'article 6 de la Convention si elles n'atteignent pas le droit dans sa substance même, si elles poursuivent un but légitime et s'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé. Il peut également arriver que d'autres facteurs relatifs à l'administration de la justice (par exemple la nécessité de l'urgence ou les droits d'autrui) aient un effet limitatif sur la mise à disposition d'une assistance dans une affaire, mais pareille restriction doit aussi satisfaire aux critères exposés ci-dessus.

Principe 20 – Protection temporaire ou provisoire

Les instances de l'ordre administratif et de l'ordre judiciaire peuvent accorder une protection temporaire ou provisoire en attendant qu'il soit statué sur un recours formé contre un acte administratif.

Source

- Recommandation n° R (89) 8 relative à la protection juridictionnelle provisoire en matière administrative

Commentaire

La protection temporaire ou provisoire est l'un des moyens les plus importants garantissant à une personne un recours effectif contre l'Administration car elle maintient (ou rétablit) le statu quo en sa faveur en attendant qu'il soit statué sur son recours. C'est important, parce que, même avec le plus efficace des systèmes judiciaires, le recours risque, au vu de la complexité de nombreuses affaires, de n'être tranché qu'avec beaucoup de retard. Il s'ensuit que la suspension de l'acte administratif ou une injonction qui en bloque l'exécution en attendant qu'il soit statué sur le recours est essentielle à un système de recours efficace.

Cette protection peut consister à suspendre (en tout ou en partie) l'exécution de l'acte administratif, à ordonner (en tout ou en partie) le rétablissement de la situation telle qu'elle était au moment où l'acte a été pris, ou à rendre toute autre ordonnance compte tenu des circonstances de l'espèce et des pouvoirs du tribunal, que celui-ci soit judiciaire ou administratif.

Le principe de protection temporaire ou provisoire s'applique en particulier aux situations dans lesquelles une personne a subi des dommages ou pertes graves que l'Administration aura des difficultés à réparer si la personne obtient gain de cause.

La question de la protection temporaire ou provisoire se pose dans le cas d'affaires où un acte administratif est immédiatement exécutoire ou a déjà été exécuté. Toute demande visant à en différer, limiter ou aménager l'exécution à l'égard de la personne

qui le conteste doit dès lors être examinée à bref délai. En d'autres termes, les délais de procédure normale doivent être considérablement raccourcis et les audiences contradictoires peuvent être limitées. Toutefois, la procédure doit conserver son caractère inquisitoire car il s'agit d'arbitrer, fût-ce à titre provisoire, entre les différents intérêts concurrents en jeu. La procédure doit mettre en présence le requérant et un représentant de l'Administration, ainsi que toute autre partie directement intéressée par l'acte administratif litigieux. D'autres personnes non directement intéressées peuvent être autorisées à présenter leurs vues mais ne doivent pas nécessairement être citées à comparaître. Si, en raison de l'urgence, la requête doit être examinée *ex parte* (c'est-à-dire en la seule présence du requérant ou de son représentant) et que le tribunal décide de rendre une ordonnance de protection provisoire, cette ordonnance doit être rendue à titre temporaire en attendant l'organisation, dans le délai le plus court possible, d'une audience de toutes les parties intéressées.

Le tribunal appelé à décider d'une mesure de protection provisoire doit mettre en balance, d'une part, l'intérêt de la personne au maintien de la situation préexistante et, d'autre part, l'intérêt général et l'intérêt de tiers à voir exécuter l'acte administratif en question. Entreront notamment en ligne de compte le niveau du dommage ou de la perte, la possibilité d'une réparation de ce dommage ou de cette perte et les chances du requérant d'obtenir gain de cause (par exemple en demandant à ce dernier d'étayer suffisamment ses griefs pour que l'affaire soit de prime abord bien fondée sans préjuger du résultat du recours). Le tribunal peut imposer des conditions à la prise d'une décision de protection provisoire et peut ultérieurement modifier cette décision.

Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

Dans *Rousk c. Suède*, l'appartement du requérant avait été vendu aux enchères conformément à la décision des autorités fiscales alors qu'une procédure judiciaire d'appel de cette décision était en cours. La Cour européenne des droits de l'homme a conclu à la violation des droits du requérant découlant de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention du fait que les autorités avaient refusé de surseoir à l'exécution de l'acte administratif pendant le contrôle judiciaire. La Cour a conclu que cette situation imposait au requérant une charge excessive à supporter.

Principe 21 – Exécution des décisions judiciaires

Un cadre juridique est à mettre en place afin de s'assurer que l'Administration exécute dans un délai raisonnable les décisions judiciaires, notamment celles relatives au paiement d'une indemnisation.

Sources

- ▶ Recommandation CM/Rec(2007)7 relative à une bonne administration (article 23.3)
- ▶ Recommandation Rec(2003)16 sur l'exécution des décisions administratives et juridictionnelles dans le domaine du droit administratif (principes II.1, II.2)

Commentaire

En cas d'inexécution par l'Administration d'une décision judiciaire alors que la personne requérante a obtenu gain de cause, une procédure appropriée doit être mise en place pour en garantir l'exécution régulière (*Agrokompleks c. Ukraine*). Les décisions de réparation sont exécutées dans un délai raisonnable (voir plus haut le principe 16). La législation nationale devrait également prévoir que la responsabilité individuelle des agents publics chargés de l'exécution des décisions judiciaires portant sur des actes administratifs puisse être engagée disciplinairement, civilement ou pénalement en cas d'inexécution de celles-ci.

Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

Voir *Agrokompleks c. Ukraine*, précitée au principe 14.

Annexe I

Instruments juridiques du Conseil de l'Europe en rapport avec les principes énoncés dans le manuel

Conventions

[Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales \(STE n° 5\)](#) (aussi connue sous le nom de Convention européenne des droits de l'homme).

Droit à un procès équitable (article 6)

Droit au respect de la vie privée et familiale (article 8)

Liberté d'expression (article 10)

Droit à un recours effectif (article 13)

Interdiction de discrimination (article 14)

[Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales \(STE n° 9\)](#).

Protection de la propriété (article 1)

Droit à l'instruction (article 2)

Droit à des élections libres (article 3)

[Protocole n° 12 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales \(STE n° 177\)](#).

Interdiction générale de la discrimination (article 1)

[Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel \(STE n° 108\)](#).

Objet et but (article 1)

Définitions (article 2)

Champ d'application (article 3)

Engagements des Parties (article 4)
Qualité des données (article 5)
Catégories particulières de données (article 6)
Sécurité des données (article 7)
Garanties complémentaires pour la personne concernée (article 8)
Exceptions et restrictions (article 9)
Sanctions et recours (article 10)
Protection plus étendue (article 11)

[Protocole d'amendement à la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel \(STCE n° 223\)¹².](#)

[Charte européenne des langues régionales ou minoritaires \(STE n° 148\).](#)

Autorités administratives et services publics (article 10)

[Convention-cadre pour la protection des minorités nationales \(STE n° 157\).](#)

Interdiction de la discrimination, mesures pour promouvoir une égalité pleine et effective (article 4)

Droit de communiquer des informations ou des idées dans une langue minoritaire (article 9)

Droit d'utiliser une langue minoritaire en privé comme en public (article 10.1)

Utilisation d'une langue minoritaire dans les rapports avec les autorités administratives (article 10.2)

[Convention civile sur la corruption \(STE n° 174\).](#)

Objet (article 1)

Définition de la corruption (article 2)

Indemnisation des dommages (article 3)

Responsabilité de l'État (article 5)

Faute concurrente (article 6)

Délais (article 7)

Validité des contrats (article 8)

Mesures conservatoires (article 12)

[Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics \(STCE n° 205\)¹³.](#)

Dispositions générales (article 1)

Droit d'accès aux documents publics (article 2)

Limitations possibles à l'accès aux documents publics (article 3)

Demandes d'accès aux documents publics (article 4)

Traitement des demandes d'accès aux documents publics (article 5)

Formes d'accès aux documents publics (article 6)

Frais d'accès aux documents publics (article 7)

Droit de recours (article 8)

Mesures complémentaires (article 9)

Documents rendus publics à l'initiative des autorités publiques (article 10)

12. Non en vigueur à la date de parution.

13. Non en vigueur à la date de parution.

Recommandations et résolutions du Comité des Ministres

(en commençant par la plus récente)

Traitement des données à caractère personnel dans le cadre de l'emploi.

Recommandation CM/Rec(2015)5, adoptée par le Comité des Ministres le 1^{er} avril 2005, lors de la 1224^e réunion des Délégués des Ministres

La protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel dans le cadre du profilage.

Recommandation CM/Rec(2010)13, adoptée par le Comité des Ministres le 22 novembre 2010, lors de la 1099^e réunion des Délégués des Ministres

Une bonne administration.

Recommandation CM/Rec(2007)7, adoptée par le Comité des Ministres le 20 juin 2007, lors de la 999^e *bis* réunion des Délégués des Ministres

Les services publics locaux et régionaux.

Recommandation CM/Rec(2007)4, adoptée par le Comité des Ministres le 31 janvier 2007, lors de la 985^e réunion des Délégués des Ministres

Le contrôle juridictionnel des actes de l'administration.

Recommandation Rec(2004)20, adoptée par le Comité des Ministres le 15 décembre 2004, lors de la 909^e réunion des Délégués des Ministres

Exécution des décisions administratives et juridictionnelles dans le domaine du droit administratif.

Recommandation Rec(2003)16, adoptée par le Comité des Ministres le 9 septembre 2003, lors de la 851^e réunion des Délégués des Ministres

Accès aux documents publics.

Recommandation Rec(2002)2, adoptée par le Comité des Ministres le 21 février 2002, lors de la 784^e réunion des Délégués des Ministres

Modes alternatifs de règlement des litiges entre les autorités administratives et les personnes privées.

Recommandation Rec(2001)9, adoptée par le Comité des Ministres le 5 septembre 2001, lors de la 762^e réunion des Délégués des Ministres

Statut des agents publics en Europe.

Recommandation n° R (2000) 6, adoptée par le Comité des Ministres le 24 février 2000, lors de la 699^e réunion des Délégués des Ministres

Protection des données à caractère personnel collectées et traitées à des fins statistiques.

Recommandation n° R (97) 18, adoptée par le Comité des Ministres le 30 septembre 1997, lors de la 602^e réunion des Délégués des Ministres

Les services publics locaux et les droits de leurs usagers.

Recommandation n° R (97) 7 (actualisée par la Recommandation CM/Rec(2007)4), adoptée par le Comité des Ministres le 1^{er} avril 1997, lors de la 587^e réunion des Délégués des Ministres

Protection des données médicales.

Recommandation n° R (97) 5, adoptée par le Comité des Ministres le 13 février 1997, lors de la 584^e réunion des Délégués des Ministres

Protection des données à caractère personnel dans le domaine des services de télécommunications, eu égard notamment aux services téléphoniques.

Recommandation n° R (95) 4, adoptée par le Comité des Ministres le 7 février 1995, lors de la 528^e réunion des Délégués des Ministres

Communication à des tierces personnes de données à caractère personnel détenues par des organismes publics.

Recommandation n° R (91) 10, adoptée par le Comité des Ministres le 9 septembre 1991, lors de la 461^e réunion des Délégués des Ministres

Sanctions administratives.

Recommandation n° R (91) 1, adoptée par le Comité des Ministres le 13 février 1991, lors de la 452^e réunion des Délégués des Ministres

Protection juridictionnelle provisoire en matière administrative.

Recommandation n° R (89) 8, adoptée par le Comité des Ministres le 13 septembre 1989, lors de la 428^e réunion des Délégués des Ministres

Procédures administratives intéressant un grand nombre de personnes.

Recommandation n° R (87) 16, adoptée par le Comité des Ministres le 17 septembre 1987, lors de la 410^e réunion des Délégués des Ministres

Réglementer l'utilisation de données à caractère personnel dans le secteur de la police.

Recommandation n° R (87) 15, adoptée par le Comité des Ministres le 17 septembre 1987, lors de la 410^e réunion des Délégués des Ministres

Certaines mesures visant à prévenir et réduire la surcharge de travail des tribunaux.

Recommandation n° R (86) 12, adoptée par le Comité des Ministres le 16 septembre 1986, lors de la 399^e réunion des Délégués des Ministres

Protection des données à caractère personnel utilisées à des fins de sécurité sociale.

Recommandation n° R (86) 1, adoptée par le Comité des Ministres le 23 janvier 1986, lors de la 392^e réunion des Délégués des Ministres

L'institution de l'Ombudsman.

Recommandation n° R (85) 13, adoptée par le Comité des Ministres le 23 septembre 1985, lors de la 388^e réunion des Délégués des Ministres

La responsabilité publique.

Recommandation n° R (84) 15, adoptée par le Comité des Ministres le 18 septembre 1984, lors de la 375^e réunion des Délégués des Ministres

Les moyens de faciliter l'accès à la justice.

Recommandation n° R (81) 7, adoptée par le Comité des Ministres le 14 mai 1981, lors de sa 68^e Session

L'exercice des pouvoirs discrétionnaires de l'administration.

Recommandation n° R (80) 2, adoptée par le Comité des Ministres le 11 mars 1980, lors de la 316^e réunion des Délégués des Ministres

La coopération entre les *Ombudsmen* des États membres et entre ceux-ci et le Conseil de l'Europe.

Résolution (85) 8, adoptée par le Comité des Ministres le 23 septembre 1985, lors de la 388^e réunion des Délégués des Ministres

L'assistance judiciaire et la consultation juridique.

Résolution (78) 8, adoptée par le Comité des Ministres le 2 mars 1978, lors de la 284^e réunion des Délégués des Ministres

La protection de l'individu au regard des actes de l'administration.

Résolution (77) 31, adoptée par le Comité des Ministres le 28 septembre 1977, lors de la 275^e réunion des Délégués des Ministres

L'assistance judiciaire en matière civile, commerciale et administrative.

Résolution (76) 5, adoptée par le Comité des Ministres le 18 février 1976, lors de la 254^e réunion des Délégués des Ministres

Annexe II

Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en rapport avec les principes énoncés dans le manuel

Par ordre alphabétique

- A. Menarini Diagnostics S.r.l. c. Italie*, n° 43509/08, 27 septembre 2011 (Principe 15)
- Agrokompleks c. Ukraine*, n° 23465/03, 6 octobre 2011 (Principes 14 et 21)
- Ahmed et autres c. Royaume-Uni*, 2 septembre 1998, Recueil des arrêts et décisions 1998-VI (Principe 3)
- Airey c. Irlande*, 9 octobre 1979, série A n° 32 (Principe 19)
- Béláné Nagy c. Hongrie* [GC], n° 53080/13, CEDH 2016 (Principe 5)
- Beyeler c. Italie* [GC], n° 33202/96, CEDH 2000-I (Principe 12)
- Bladet Tromsø et Stensaas c. Norvège* [GC], n° 21980/93, CEDH 1999-III (Principe 6)
- Brumărescu c. Roumanie* [GC], n° 28342/95, CEDH 1999-VII (Principe 5)
- Boudaïeva et autres c. Russie*, n°s 15339/02 et 4 autres, CEDH 2008 (extraits) (Principe 6)
- Buscemi c. Italie*, n° 29569/95, CEDH 1999-VI (Principe 10)
- Chahal c. Royaume-Uni*, 15 novembre 1996, Recueil des arrêts et décisions 1996-V (Principe 11)
- De Geouffre de la Pradelle c. France*, 16 décembre 1992, série A n° 253-B (Principe 13)
- De Souza Ribeiro c. France* [GC], n° 22689/07, CEDH 2012 (Principe 16)
- Dubetska et autres c. Ukraine*, n° 30499/03, 10 février 2011 (Principes 12 et 14)
- Engel et autres c. Pays-Bas*, 8 juin 1976, série A n° 22 (Principe 15)
- Ferrazzini c. Italie* [GC], n° 44759/98, CEDH 2001-VII
- Gaskin c. Royaume-Uni*, 7 juillet 1989, série A n° 160 (Principe 7)
- Gnathoré c. France*, n° 40031/98, CEDH 2000-IX (Principe 2)
- Guja c. Moldova* [GC], n° 14277/04, CEDH 2008 (Principe 6)
- Haralambie c. Roumanie*, n° 21737/03, 27 octobre 2009 (Principe 7)

Hatton et autres c. Royaume-Uni, [GC], n° 36022/97, CEDH 2003-VIII (Principe 9)
Hornsby c. Grèce, 19 mars 1997, Recueil des arrêts et décisions 1997-II (Principe 14)
Hutten-Czapska c. Pologne, [GC], n° 35014/97, CEDH 2006-VIII (Principe 4)
Jabari c. Turquie, n° 40035/98, CEDH 2000-VIII (Principe 16)
Jersild c. Danemark, 23 septembre 1994, série A n° 298 (Principe 6)
K.H. et autres c. Slovaquie, n° 32881/04, CEDH 2009 (extraits) (Principe 7)
Khan c. Royaume-Uni, n° 35394/97, CEDH 2000-V (Principe 5)
Klass et autres c. Allemagne, 6 septembre 1978, série A n° 28 (Principes 7 et 19)
Kopecký c. Slovaquie [GC], n° 44912/98, CEDH 2004-IX (Principe 5)
Kuharec alias Kuhareca c. Lettonie (déc.), n° 71557/01, 7 décembre 2004 (Principe 8)
Lashmankin et autres c. Russie, n°s 57818/09 et 14 autres, 7 février 2017 (Principe 1)
Leander c. Suède, 26 mars 1987, série A n° 116 (Principe 18)
Loiseau c. France, no 46809/99, 28 septembre 2004 (Principe 6)
Maaouia c. France [GC], n° 39652/98, CEDH 2000-X
Magyar Helsinki Bizottság c. Hongrie [GC], n° 18030/11, 8 novembre 2016 (Principe 6)
Marckx c. Belgique, 13 juin 1979, série A n° 31 (Principe 5)
Markov et Markova c. Ukraine (déc.), n° 37734/07, 13 octobre 2015 (Principe 8)
McMichael c. Royaume-Uni, 24 février 1995, série A n° 307-B (Principe 10)
Meltex Ltd et Movsessian c. Arménie, n° 32283/04, 17 juin 2008 (Principe 13)
Moskal c. Pologne, n° 10373/05, 15 septembre 2009 (Principe 12)
Observer et Guardian c. Royaume-Uni, 26 novembre 1991, série A n° 216 (Principe 6)
Öneryıldız c. Turquie [GC], n° 48939/99, CEDH 2004-XII (Principe 12)
P., C. et S. c. Royaume-Uni, n° 56547/00, CEDH 2002-VI (Principe 19)
Pierre-Bloch c. France, 21 octobre 1997, Recueil des arrêts et décisions 1997-VI
Pine Valley Developments Ltd et autres c. Irlande, 29 novembre 1991, série A n° 222 (Principe 5)
Pressos Compania Naviera S.A. et autres c. Belgique, 20 novembre 1995, série A n° 332 (Principe 5)
Prokopovitch c. Russie, n° 58255/00, CEDH 2004-XI (extraits) (Principe 1)
Ringeisen c. Autriche, 16 juillet 1971, série A n° 13 (Principe 19)
Rousk c. Suède, n° 27183/04, 25 juillet 2013 (Principe 20)
Rysovskyy c. Ukraine, n° 29979/04, 20 octobre 2011 (Principes 5, 6, 12 et 16)
S. et Marper c. Royaume-Uni [GC], n°s 30562/04 et 30566/04, CEDH 2008 (Principe 7)
Segerstedt-Wiberg et autres c. Suède, n° 62332/00, CEDH 2006-VII (Principe 7)
Soering c. Royaume-Uni, 7 juillet 1989, série A n° 161 (Principe 4)
Stretch c. Royaume-Uni, n° 44277/98, 24 juin 2003 (Principe 1)
Sunday Times c. Royaume-Uni (n° 1), 26 avril 1979, série A n° 30 (Principe 1)

Taşkin et autres c. Turquie, n° 46117/99, CEDH 2004-X (Principes 9 et 19)
Thorgeir Thorgeirson c. Islande, 25 juin 1992, série A n° 239 (Principe 6)
Tolstoy Miloslavsky c. Royaume-Uni, 13 juillet 1995, série A n° 316-B (Principe 1)
Tsfayo c. Royaume-Uni, n° 60860/00, 14 novembre 2006 (Principe 17)
Vilho Eskelinen et autres c. Finlande [GC], n° 63235/00, CEDH 2007-II (Principe 19)
Vilnes et autres c. Norvège, nos 52806/09 et 22703/10, 5 décembre 2013 (Principe 6)
Xintaras c. Suède (déc.), n° 55741/00, 22 juin 2004 (Principes 1 et 4)
Zarb Adami c. Malte, n° 17209/02, CEDH 2006-VIII (Principe 2)

Par principe

Introduction

Principe 1 – Légalité et conformité à l'objet et au but de la loi

Lashmankin et autres c. Russie, nos 57818/09 et 14 autres, 7 février 2017
Prokopovitch c. Russie, n° 58255/00, CEDH 2004-XI (extraits)
Stretch c. Royaume-Uni, n° 44277/98, 24 juin 2003
Sunday Times c. Royaume-Uni (n° 1), 26 avril 1979, série A n° 30
Tolstoy Miloslavsky c. Royaume-Uni, 13 juillet 1995, série A n° 316-B
Xintaras c. Suède (déc.), n° 55741/00, 22 juin 2004

Principe 2 – Égalité de traitement

Gnahoré c. France, n° 40031/98, CEDH 2000-IX
Zarb Adami c. Malte, n° 17209/02, CEDH 2006-VIII

Principe 3 – Objectivité et impartialité

Ahmed et autres c. Royaume-Uni, 2 septembre 1998, Recueil des arrêts et décisions 1998-VI

Principe 4 – Proportionnalité

Hutten-Czapska c. Pologne [GC], n° 35014/97, CEDH 2006-VIII
Soering c. Royaume-Uni, 7 juillet 1989, série A n° 161
Xintaras c. Suède (déc.), n° 55741/00, 22 juin 2004

Principe 5 – Sécurité juridique

Bélané Nagy c. Hongrie [GC], n° 53080/13, CEDH 2016
Brumărescu c. Roumanie [GC], n° 28342/95, CEDH 1999-VII
Khan c. Royaume-Uni, n° 35394/97, CEDH 2000-V
Kopecký c. Slovaquie [GC], n° 44912/98, CEDH 2004-IX
Marckx c. Belgique, 13 juin 1979, série A n° 31
Pine Valley Developments Ltd et autres c. Irlande, 29 novembre 1991, série A n° 222
Pressos Compania Naviera S.A. et autres c. Belgique, 20 novembre 1995, série A n° 332
Ryssovskyy c. Ukraine, n° 29979/04, 20 octobre 2011

Principe 6 – Transparence

Bladet Tromsø et Stensaas c. Norvège [GC], n° 21980/93, CEDH 1999-III

Boudaïeva et autres c. Russie, n°s 15339/02 et 4 autres, CEDH 2008 (extraits)

Guja c. Moldova [GC], n° 14277/04, CEDH 2008

Jersild c. Danemark, 23 septembre 1994, série A n° 298

Loiseau c. France, n° 46809/99, 28 septembre 2004

Magyar Helsinki Bizottság c. Hongrie [GC], n° 18030/11, 8 novembre 2016

Observer et Guardian c. Royaume-Uni, 26 novembre 1991, série A n° 216

Rysovskyy c. Ukraine, n° 29979/04, 20 octobre 2011

Thorgeir Thorgeirson c. Islande, 25 juin 1992, série A n° 239

Vilnes et autres c. Norvège, n°s 52806/09 et 22703/10, 5 décembre 2013

Principe 7 – Respect de la vie privée et protection des données à caractère personnel

Gaskin c. Royaume-Uni, 7 juillet 1989, série A n° 160

Haralambie c. Roumanie, n° 21737/03, 27 octobre 2009

K.H. et autres c. Slovaquie, n° 32881/04, CEDH 2009 (extraits)

Klass et autres c. Allemagne, 6 septembre 1978, série A n° 28

S. et Marper c. Royaume-Uni [GC], n°s 30562/04 et 30566/04, CEDH 2008

Segerstedt-Wiberg et autres c. Suède, n° 62332/00, CEDH 2006-VII

Principe 8 – Accès

Kuharec alias Kuhareca c. Lettonie (déc.), n° 71557/01, 7 décembre 2004

Markov et Markova c. Ukraine (déc.), n° 37734/07, 13 octobre 2015

Principe 9 – Participation

Hatton et autres c. Royaume-Uni [GC], n° 36022/97, CEDH 2003-VIII

Taşkin et autres c. Turquie, n° 46117/99, CEDH 2004-X

Principe 10 – Droit d'être entendu

Buscemi c. Italie, n° 29569/95, CEDH 1999-VI

McMichael c. Royaume-Uni, 24 février 1995, série A n° 307-B

Principe 11 – Représentation et assistance

Chahal c. Royaume-Uni, 15 novembre 1996, Recueil des arrêts et décisions 1996-V

Principe 12 – Délais

Beyeler c. Italie [GC], n° 33202/96, CEDH 2000-I

Dubetska et autres c. Ukraine, n° 30499/03, 10 février 2011

Moskal c. Pologne, n° 10373/05, 15 septembre 2009

Öneryıldız c. Turquie [GC], n° 48939/99, CEDH 2004-XII

Rysovskyy c. Ukraine, n° 29979/04, 20 octobre 2011

Principe 13 – Forme et notification des actes administratifs

De Geouffre de la Pradelle c. France, 16 décembre 1992, série A n° 253-B

Meltex Ltd et Movsessian c. Arménie, n° 32283/04, 17 juin 2008

Principe 14 – Exécution des actes administratifs

Agrokompleks c. Ukraine, n° 23465/03, 6 octobre 2011

Dubetska et autres c. Ukraine, n° 30499/03, 10 février 2011

Hornsby c. Grèce, 19 mars 1997, Recueil des arrêts et décisions 1997-II

Principe 15 – Sanctions administratives

A. Menarini Diagnostics S.r.l. c. Italie, n° 43509/08, 27 septembre 2011

Engel et autres c. Pays-Bas, 8 juin 1976, série A n° 22

Principe 16 – Responsabilité et réparation

De Souza Ribeiro c. France [GC], n° 22689/07, CEDH 2012

Jabari c. Turquie, n° 40035/98, CEDH 2000-VIII

Rysovskyy c. Ukraine, n° 29979/04, 20 octobre 2011

Principe 17 – Contrôle interne

Tsfayo c. Royaume-Uni, n° 60860/00, 14 novembre 2006

Principe 18 – Contrôle non judiciaire

Leander c. Suède, 26 mars 1987, série A n° 116

Principe 19 – Droit de recours

Airey c. Irlande, 9 octobre 1979, série A n° 32

Klass et autres c. Allemagne, 6 septembre 1978, série A n° 28

P., C. et S. c. Royaume-Uni, n° 56547/00, CEDH 2002-VI

Ringelsen c. Autriche, 16 juillet 1971, série A n° 13

Taşkin et autres c. Turquie, n° 46117/99, CEDH 2004-X

Vilho Eskelinen et autres c. Finlande [GC], n° 63235/00, CEDH 2007-II

Principe 20 – Protection temporaire ou provisoire

Rousk c. Suède, n° 27183/04, 25 juillet 2013

Principe 21 – Exécution des décisions judiciaires

Agrokompleks c. Ukraine, n° 23465/03, 6 octobre 2011

Sales agents for publications of the Council of Europe

Agents de vente des publications du Conseil de l'Europe

BELGIUM/BELGIQUE

La Librairie Européenne -
The European Bookshop
Rue de l'Orme, 1
BE-1040 BRUXELLES
Tel.: + 32 (0)2 231 04 35
Fax: + 32 (0)2 735 08 60
E-mail: info@libeurop.eu
<http://www.libeurop.be>

Jean De Lannoy/DL Services
c/o Michot Warehouses
Bergense steenweg 77
Chaussée de Mons
BE-1600 SINT PIETERS LEEUW
Tel.: + 32 (0)2 706 52 27
E-mail: jean.de.lannoy@dl-servi.com
<http://www.jean-de-lannoy.be>

CANADA

Renouf Publishing Co. Ltd.
22-1010 Polytek Street
CDN-OTTAWA, ONT K1J 9J1
Tel.: + 1 613 745 2665
Fax: + 1 613 745 7660
Toll-Free Tel.: (866) 767-6766
E-mail: order.dept@renoufbooks.com
<http://www.renoufbooks.com>

CROATIA/CROATIE

Robert's Plus d.o.o.
Marasovičeva 67
HR-21000 SPLIT
Tel.: + 385 21 315 800, 801, 802, 803
Fax: + 385 21 315 804
E-mail: robertsplus@robertsplus.hr

CZECH REPUBLIC/ RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

Suweco CZ, s.r.o.
Klecakova 347
CZ-180 21 PRAHA 9
Tel.: + 420 2 424 59 204
Fax: + 420 2 848 21 646
E-mail: import@suweco.cz
<http://www.suweco.cz>

DENMARK/DANEMARK

GAD
Vimmelskaflet 32
DK-1161 KØBENHAVN K
Tel.: + 45 77 66 60 00
Fax: + 45 77 66 60 01
E-mail: reception@gad.dk
<http://www.gad.dk>

FINLAND/FINLANDE

Akateeminen Kirjakauppa
PO Box 128
Keskuskatu 1
FI-00100 HELSINKI
Tel.: + 358 (0)9 121 4430
Fax: + 358 (0)9 121 4242
E-mail: akatilauus@akateeminen.com
<http://www.akateeminen.com>

FRANCE

Please contact directly /
Merci de contacter directement
Council of Europe Publishing
Éditions du Conseil de l'Europe
F-67075 STRASBOURG Cedex
Tel.: + 33 (0)3 88 41 25 81
Fax: + 33 (0)3 88 41 39 10
E-mail: publishing@coe.int
<http://book.coe.int>

Librairie Kléber
1, rue des Francs-Bourgeois
F-67000 STRASBOURG
Tel.: + 33 (0)3 88 15 78 88
Fax: + 33 (0)3 88 15 78 80
E-mail: librairie-kleber@coe.int
<http://www.librairie-kleber.com>

NORWAY/NORVÈGE

Akademika
Postboks 84 Blindern
NO-0314 OSLO
Tel.: + 47 2 218 8100
Fax: + 47 2 218 8103
E-mail: support@akademika.no
<http://www.akademika.no>

POLAND/POLOGNE

Ars Polona JSC
25 Obroncow Street
PL-03-933 WARSZAWA
Tel.: + 48 (0)22 509 86 00
Fax: + 48 (0)22 509 86 10
E-mail: arspolona@arspolona.com.pl
<http://www.arspolona.com.pl>

PORTUGAL

Marka Lda
Rua dos Correeiros 61-3
PT-1100-162 LISBOA
Tel: 351 21 3224040
Fax: 351 21 3224044
E mail: apoio.clientes@marka.pt
www.marka.pt

RUSSIAN FEDERATION/ FÉDÉRATION DE RUSSIE

Ves Mir
17b, Butlerova ul. - Office 338
RU-117342 MOSCOW
Tel.: + 7 495 739 0971
Fax: + 7 495 739 0971
E-mail: orders@vesmirbooks.ru
<http://www.vesmirbooks.ru>

SWITZERLAND/SUISSE

Planetis Sàrl
16, chemin des Pins
CH-1273 ARZIER
Tel.: + 41 22 366 51 77
Fax: + 41 22 366 51 78
E-mail: info@planetis.ch

TAIWAN

Tycoon Information Inc.
5th Floor, No. 500, Chang-Chun Road
Taipei, Taiwan
Tel.: 886-2-8712 8886
Fax: 886-2-8712 4747, 8712 4777
E-mail: info@tycoon-info.com.tw
orders@tycoon-info.com.tw

UNITED KINGDOM/ROYAUME-UNI

The Stationery Office Ltd
PO Box 29
GB-NORWICH NR3 1GN
Tel.: + 44 (0)870 600 5522
Fax: + 44 (0)870 600 5533
E-mail: book.enquiries@tso.co.uk
<http://www.tsoshop.co.uk>

UNITED STATES and CANADA/ ÉTATS-UNIS et CANADA

Manhattan Publishing Co
670 White Plains Road
USA-10583 SCARSDALE, NY
Tel: + 1 914 472 4650
Fax: + 1 914 472 4316
E-mail: coe@manhattanpublishing.com
<http://www.manhattanpublishing.com>

Council of Europe Publishing/Éditions du Conseil de l'Europe
F-67075 STRASBOURG Cedex

Tel.: + 33 (0)3 88 41 25 81 – Fax: + 33 (0)3 88 41 39 10 – E-mail: publishing@coe.int – Website: <http://book.coe.int>

L'administration publique est avant tout au service de nous tous, de la protection de nos droits et de l'intérêt public.

Ce manuel intéressera tous ceux qui sont concernés par le bon fonctionnement de l'administration publique: les personnes qui soumettent des demandes d'actions ou de services publics et les agents publics qui traitent ces demandes; les avocats, les juges et les médiateurs (*ombudspersons*) qui sont impliqués dans le contrôle des actions de l'administration publique; ou bien encore les décideurs politiques et les législateurs qui se chargent de la réformer.

Les principes matériels et procéduraux de droit administratif concernant les relations entre l'Administration et les personnes y sont énoncés et expliqués par le biais d'un commentaire étayé par des références aux instruments juridiques du Conseil de l'Europe (conventions, recommandations et résolutions) d'où chaque principe est tiré et à la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme.

www.coe.int

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il comprend 47 États membres, dont l'ensemble des membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.



9 789287 187352

book.coe.int

ISBN 978-92-871-8735-2

19€/38 \$US

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE