

# CONSEIL DE L'EUROPE

## COMITÉ DES MINISTRES

---

RECOMMANDATION N° R (87) 16

**DU COMITÉ DES MINISTRES AUX ÉTATS MEMBRES**

**RELATIVE AUX PROCÉDURES ADMINISTRATIVES  
INTÉRESSANT UN GRAND NOMBRE DE PERSONNES**

*(adoptée par le Comité des Ministres le 17 septembre 1987,  
lors de la 410<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres)*

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe,

Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres ;

Considérant que, dans un nombre croissant de domaines, l'administration est amenée à prendre des décisions qui intéressent à des titres divers un grand nombre de personnes ; qu'il en est ainsi notamment en matière de grands équipements, d'installations industrielles et d'aménagement de l'espace ;

Considérant qu'il est souhaitable en ce qui concerne ces décisions de poser des principes communs à tous les Etats membres qui soient de nature à concilier la protection d'une multitude de personnes avec les exigences d'une action administrative efficace ;

Considérant d'autre part que certaines décisions administratives de ce type peuvent intéresser également des personnes qui résident ou qui ont des intérêts sur le territoire d'Etats voisins ;

Tenant compte à cet égard des tendances récentes du droit international de l'environnement en ce qui concerne les effets transfrontières d'activités exercées dans les limites de la juridiction ou sous le contrôle d'un Etat ;

Considérant qu'il est souhaitable que l'administration prenne également en considération les observations de ces personnes intéressées relatives aux incidences éventuelles des décisions projetées sur le territoire d'Etats voisins ;

Rappelant les principes généraux énoncés dans la Résolution (77) 31 sur la protection de l'individu au regard des actes de l'administration ainsi que les principes pertinents inclus dans la Recommandation n° R (80) 2 concernant l'exercice des pouvoirs discrétionnaires de l'administration ;

Considérant qu'il convient d'adapter ces principes et de les compléter en vue d'assurer de manière équitable et efficace la protection d'un grand nombre de personnes, y compris, s'il y a lieu, des personnes concernées par certains effets internationaux des décisions,

Recommande aux gouvernements des Etats membres de s'inspirer dans leur droit et dans leur pratique administrative ainsi que dans leurs relations mutuelles des principes énoncés dans l'annexe à la présente recommandation ;

Charge le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe de porter le contenu de la présente recommandation à la connaissance du Gouvernement de la Finlande.

### **Champ d'application et définitions**

La présente recommandation s'applique à la protection des droits, libertés et intérêts des personnes à l'égard des décisions administratives non normatives (actes administratifs) qui intéressent un grand nombre de personnes et plus précisément :

a. un grand nombre de personnes qui sont destinataires de l'acte administratif, ci-après dénommées personnes de la première catégorie ;

b. un grand nombre de personnes qui ne sont pas destinataires de l'acte administratif, mais dont les droits, libertés ou intérêts individuels sont susceptibles d'être affectés par celui-ci, ci-après dénommées personnes de la deuxième catégorie ;

c. un grand nombre de personnes qui, en vertu du droit interne, peuvent justifier d'un intérêt collectif spécifique susceptible d'être affecté par l'acte administratif, ci-après dénommées personnes de la troisième catégorie.

Sont dénommées personnes intéressées les personnes des trois catégories.

La section I énonce les principes applicables à la procédure d'élaboration des actes administratifs visés ci-dessus ainsi qu'à leur contrôle.

La section II pose des principes complémentaires visant à protéger les personnes intéressées lorsqu'un acte administratif est de nature à avoir des effets sur le territoire d'un Etat voisin.

Dans la mise en œuvre de ces principes, il convient de tenir dûment compte des exigences d'une administration bonne et efficace ainsi que des intérêts publics majeurs et des intérêts des tiers, en particulier en ce qui concerne la protection de données à caractère personnel et la protection du secret industriel ou commercial. Lorsque les exigences ou les intérêts visés ci-dessus le commandent, il peut être dérogé à un ou plusieurs de ces principes ou leur application peut être exclue dans des secteurs spécifiques de l'administration publique ou dans des cas particuliers dûment justifiés.

Les objectifs de la présente recommandation peuvent être atteints :

- soit par un ensemble de règles de portée générale ;
- soit par des règles ou par des pratiques propres à des catégories particulières de décisions ou à des matières particulières.

## **Section I**

### *Procédure administrative et contrôle*

L'acte administratif intéressant un grand nombre de personnes est pris à l'issue d'une procédure de participation conforme aux principes ci-après.

#### **I**

Lorsqu'une autorité compétente se propose de prendre un tel acte administratif, les personnes intéressées doivent en être informées par les moyens appropriés et se voir communiquer les éléments qui leur permettront d'apprécier les effets éventuels dudit acte sur leurs droits, libertés et intérêts.

#### **II**

Eu égard à l'objet et aux effets de l'acte administratif en projet, aux intérêts en cause, à la qualité ou au nombre des intéressés ou encore à la nécessité d'assurer une administration efficace, l'autorité compétente peut décider qu'à tous les stades de la procédure de participation ou à certains de ceux-ci :

- a. les personnes de la deuxième catégorie ayant des intérêts communs doivent nommer un ou plusieurs représentants communs ;
- b. les personnes de la troisième catégorie doivent être représentées par des groupements ou organismes.

#### **III**

A leur demande, les personnes de la première catégorie et, sous réserve des modalités de représentation qui leur seraient imposées conformément au principe II, les personnes des autres catégories ont accès selon des modalités appropriées à tous les éléments d'information disponibles en fonction desquels l'acte administratif doit être pris.

#### IV

Eu égard à l'objet et aux effets de l'acte administratif en projet, aux intérêts en cause, à la qualité ou au nombre des intéressés ou encore à la nécessité d'assurer une administration efficace, l'autorité compétente décide que la procédure de participation se poursuit selon une ou plusieurs des formes suivantes :

- a. observations écrites ;
- b. audition, éventuellement en public ;
- c. représentation au sein d'un organe consultatif de l'autorité compétente.

Si la procédure choisie est celle de la représentation des personnes intéressées au sein d'un organe consultatif, les personnes de la première catégorie et, sous réserve des modalités de représentation qui leur seraient imposées conformément au principe II, celles de la deuxième catégorie ont en outre le droit de proposer des faits et des arguments et, le cas échéant, d'offrir des moyens de preuve.

#### V

L'autorité compétente tient compte des faits, des arguments et des moyens de preuve présentés par les personnes intéressées au cours de la procédure de participation.

#### VI

L'acte administratif est rendu public.

Sans préjudice de toute autre forme de communication, un avis au public indique, dans la mesure où il n'en donne pas lui-même l'information, les modalités selon lesquelles les personnes intéressées peuvent avoir connaissance des éléments suivants :

- les conclusions principales qui se sont dégagées de la procédure ;
- les motifs sur lesquels se fonde l'acte administratif ;
- les recours normaux ouverts contre l'acte administratif ainsi que le délai imparti pour en faire usage.

Les personnes de la première catégorie sont informées personnellement de l'acte administratif et des motifs sur lesquels il se fonde. Les motifs peuvent être indiqués dans l'acte lui-même ou être communiqués par écrit à ces personnes, à leur demande, dans un délai raisonnable. Indication est également donnée à ces personnes des recours normaux dont l'acte peut faire l'objet ainsi que du délai imparti pour en faire usage.

#### VII

L'acte administratif est soumis à un contrôle devant une juridiction ou devant un autre organe indépendant. Un tel contrôle n'exclut pas la possibilité d'un contrôle préalable exercé par une autorité administrative.

Lorsqu'un grand nombre de personnes sont impliquées dans la procédure de contrôle, la juridiction ou l'organe de contrôle peuvent, dans le respect des principes fondamentaux et en tenant dûment compte des droits et intérêts des parties, mettre en œuvre diverses mesures de rationalisation de la procédure, telles que l'obligation pour les personnes participant à la procédure et ayant des intérêts communs de se choisir un ou plusieurs représentants communs, la sélection et le jugement de recours-tests et la notification par voie d'avis public.

### Section II

#### *Aspects internationaux*

#### VIII

Lorsque l'acte administratif est de nature à affecter des droits, libertés ou intérêts sur le territoire d'un Etat voisin, la procédure administrative de participation visée à la section I est accessible aux personnes intéressées dans cet Etat de façon non discriminatoire, selon les modalités ci-après.

a. L'autorité compétente porte à la connaissance de ces personnes les informations prévues au principe I au moment où elle les communique aux personnes intéressées sur son propre territoire. Cette communication se réalise, soit directement, par tout moyen approprié, sous réserve que les règles ou la pratique régissant les relations entre ces Etats le permettent, soit par l'entremise des autorités de l'Etat voisin.

b. Les modes de représentation fixés le cas échéant par l'autorité compétente s'appliquent à la représentation de ces personnes.

*c.* Lesdites personnes font valoir leurs observations, soit directement conformément à la procédure ouverte sur le territoire de l'Etat où le projet d'acte administratif est formé, soit par l'entremise des autorités de l'Etat voisin lorsque celles-ci se déclarent prêtes à assumer un tel rôle dans l'intérêt de leurs résidents.

*d.* L'autorité compétente porte l'acte administratif à la connaissance de ces personnes conformément aux modes de communication visés à l'alinéa *a* ci-dessus.

*e.* L'autorité compétente peut transmettre les informations visées aux paragraphes *a* et *d* ci-dessus dans sa propre langue. Elle n'est pas obligée de tenir compte des observations présentées dans d'autres langues.

#### IX

L'accès à la procédure de contrôle est assuré sans distinction fondée sur la nationalité ou sur la résidence.

#### X

L'accès à la procédure administrative de participation et à la procédure de contrôle peut être sujet à réciprocité.

#### XI

L'application des principes de la présente section peut être subordonnée à la conclusion de conventions entre les Etats concernés.

Dans le respect des compétences prévues par le droit interne de chaque Etat ainsi que des accords internationaux en vigueur, les Etats, collectivités ou autorités territoriales se concertent par ailleurs en vue d'assurer l'efficacité de la participation de toutes les personnes intéressées. Ils s'efforcent de faciliter les échanges d'informations entre l'autorité compétente et les personnes intéressées. Ils peuvent conclure des accords ou arrangements généraux ou spécifiques organisant notamment, sur une base de réciprocité et d'équivalence :

*a.* la désignation des autorités de l'Etat voisin auxquelles il convient de s'adresser en fonction du type d'acte administratif projeté ;

*b.* la mise à disposition des personnes intéressées dans l'Etat voisin des éléments disponibles en fonction desquels l'acte administratif doit être pris ;

*c.* la collecte par une autorité de l'Etat voisin des observations des personnes intéressées qui résident sur son territoire et leur transmission à l'autorité compétente ;

*d.* l'emploi des langues.