

CONSEIL DE L'EUROPE

COMITE DES MINISTRES

Recommandation Rec(2004)20 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le contrôle juridictionnel des actes de l'administration

*(adoptée par le Comité des Ministres, le 15 décembre 2004,
lors de la 909e 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 ;

Rappelant l'article 6 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, qui dispose que « toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi », et la jurisprudence pertinente en matière de contentieux administratif de la Cour européenne des Droits de l'Homme ;

Considérant que le contrôle juridictionnel effectif des actes de l'administration visant la protection des droits et des intérêts de chaque personne est un élément indispensable du système de protection des droits de l'homme ;

Compte tenu du fait qu'il convient de trouver un équilibre entre les intérêts légitimes de toutes les parties en vue d'assurer une procédure sans retard et une administration publique performante et efficace ;

Tenant compte des résultats de la procédure de suivi du respect par les Etats membres de leurs engagements sur le thème du « fonctionnement du système judiciaire » et de la décision que les Délégués des Ministres ont prise à leur 693e réunion (12 janvier 2000) sur la possibilité et la portée d'un contrôle juridictionnel des décisions administratives ;

A la lumière des conclusions de la 1ère Conférence des présidents des juridictions administratives suprêmes en Europe, ayant pour thème « La possibilité et la portée d'un contrôle juridictionnel des décisions administratives dans les Etats membres », qui s'est tenue à Strasbourg les 7 et 8 octobre 2002 ;

Tenant compte des instruments juridiques du Conseil de l'Europe dans le domaine du droit administratif, et en particulier de la Résolution (77) 31 sur la protection de l'individu au regard des actes de l'administration ;

Ayant à l'esprit la Recommandation n° R (94) 12 sur l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges ;

Rappelant la Recommandation Rec(2003)16 sur l'exécution des décisions administratives et juridictionnelles dans le domaine du droit administratif ;

Soucieux de consolider l'Etat de droit et les droits de l'homme, valeurs fondamentales des ordres juridiques des Etats membres du Conseil de l'Europe ;

Soucieux d'assurer l'accès effectif au contrôle juridictionnel des actes de l'administration ;

Persuadé que d'autres méthodes de contrôle des actes de l'administration, pouvant inclure le recours interne auprès des autorités administratives et le contrôle par l'institution de l'ombudsman ainsi que le recours à des moyens alternatifs de règlement des litiges précisés dans la Recommandation Rec(2001)9 sur les modes alternatifs de règlement des litiges entre les autorités administratives et les personnes privées, sont utiles pour l'amélioration du fonctionnement des juridictions et pour la protection effective des droits de toute personne,

Recommande aux gouvernements des Etats membres d'appliquer, dans leur système juridique national et dans la pratique, les principes énoncés ci-dessous :

A. Définitions

Aux fins de la présente Recommandation,

1. Par « actes de l'administration », on entend :

a. les actes juridiques – à caractère tant individuel que normatif – et les actions matérielles de l'administration prises dans l'exercice de la puissance publique qui peuvent porter atteinte aux droits ou intérêts des personnes physiques ou morales ;

b. les situations de refus ou d'omission d'agir dans le cas où l'autorité administrative est obligée de mettre en œuvre une procédure à la suite d'une demande.

2. Par « contrôle juridictionnel », on entend l'examen et la détermination par un tribunal de la conformité au droit d'un acte de l'administration, et l'adoption de mesures appropriées, à l'exclusion du contrôle par un tribunal constitutionnel.

B. Principes

1. Portée du contrôle juridictionnel

a. Tous les actes de l'administration devraient pouvoir être soumis à un contrôle juridictionnel qui pourrait s'exercer sous forme d'un contrôle direct ou par voie d'exception.

b. Le tribunal devrait pouvoir contrôler toute violation du droit, y compris l'incompétence, l'irrégularité de procédure et l'abus de pouvoir.

2. Accès au contrôle juridictionnel

a. Le contrôle juridictionnel devrait être ouvert au moins aux personnes physiques et morales dont les droits ou intérêts sont directement lésés par les actes de l'administration. Les Etats membres sont encouragés à examiner le point de savoir si l'accès au contrôle juridictionnel ne devrait pas être ouvert aussi aux associations ou autres sujets ou entités habilités à protéger des intérêts collectifs ou de la communauté.

b. Les personnes physiques et morales peuvent être tenues d'épuiser les voies de recours prévues en droit interne avant d'avoir recours au contrôle juridictionnel. La durée de la procédure pour ces voies de recours ne devrait pas être excessive.

c. Les personnes physiques et morales devraient disposer d'un délai raisonnable pour engager une procédure de contrôle juridictionnel.

d. Le coût de l'accès au contrôle juridictionnel ne devrait pas être dissuasif. Les personnes sans ressources devraient pouvoir bénéficier d'une assistance judiciaire lorsque les intérêts de la justice l'exigent.

3. Tribunal indépendant et impartial

a. Le contrôle juridictionnel devrait être exercé par un tribunal qui est établi par la loi et dont l'indépendance et l'impartialité sont garanties conformément aux dispositions de la Recommandation n° R (94) 12.

b. Il peut s'agir d'une juridiction administrative ou d'une juridiction de droit commun.

4. Droit à un procès équitable

a. Le délai dans lequel le tribunal statue devrait être raisonnable, compte tenu de la complexité de l'affaire et des incidents et reports de procédure imputables aux parties, dans le respect du contradictoire.

b. Il devrait y avoir égalité des armes entre les parties à la procédure. Chaque partie devrait avoir la possibilité de présenter sa cause sans être défavorisée.

c. Sous réserve des exceptions prévues par la loi nationale dans des cas importants, l'autorité administrative devrait mettre à la disposition du tribunal les documents et informations relatifs à l'affaire.

d. La procédure devrait avoir un caractère contradictoire. Tous les moyens de preuve admis par le tribunal devraient en principe être mis à la disposition des parties en vue d'un débat contradictoire.

e. Le tribunal devrait être en mesure d'examiner tous les éléments de droit et de fait présentés par les parties au sujet de l'affaire.

f. Le procès devrait être public, sauf circonstances exceptionnelles.

g. La décision devrait être rendue en public.

h. La décision devrait être motivée. Le tribunal devrait indiquer de manière suffisamment claire les motifs sur lesquels il fonde sa décision. Il n'a pas besoin de traiter toutes les questions soulevées, mais il lui faut répondre expressément et avec précision à tout argument qui, s'il était retenu, serait déterminant pour l'issue de l'affaire.

i. La décision du tribunal qui contrôle un acte de l'administration devrait, au moins dans les cas importants, pouvoir être contestée devant une juridiction supérieure, sauf si une telle juridiction en a été saisie directement dans les cas prévus par la loi nationale.

5. Effectivité du contrôle juridictionnel

a. Si un tribunal juge un acte administratif illégal, il devrait avoir le pouvoir de corriger la situation pour la rendre conforme à la loi. En particulier, il devrait être compétent au moins pour annuler la décision administrative et, si nécessaire, renvoyer la cause à l'autorité administrative pour que celle-ci prenne une nouvelle décision conforme à la décision juridictionnelle. Il devrait être également compétent pour exiger de l'administration, le cas échéant, l'accomplissement d'une obligation de faire.

b. Le tribunal devrait avoir compétence également pour accorder des dispenses des frais de procédure ainsi qu'une indemnisation lorsqu'il y a lieu.

c. Les pouvoirs nécessaires pour assurer l'exécution effective d'une décision juridictionnelle devraient être prévus, conformément à la Recommandation Rec(2003)16.

d. Le tribunal devrait être compétent pour accorder des mesures de protection provisoires dans l'attente de l'issue de la procédure.