



**Recommandation CM/Rec(2007)7  
du Comité des Ministres aux Etats membres  
relative à une bonne administration**



COUNCIL OF EUROPE    CONSEIL DE L'EUROPE

**Recommandation CM/Rec(2007)7  
du Comité des Ministres aux Etats membres  
relative à une bonne administration**

*(adoptée par le Comité des Ministres le 20 juin 2007,  
lors de la 999bis réunion des Délégués des Ministres)*

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

Vu la Recommandation 1615 (2003) de l'Assemblée parlementaire qui demande au Comité des Ministres d'élaborer un projet de texte pour la définition d'un droit individuel fondamental à la bonne administration ainsi qu'un code modèle de bonne administration, qui soit unique, complet et synthétique, à partir, notamment, de la Recommandation n° R (80) 2 et de la Résolution (77) 31 du Comité des Ministres et du Code européen de bonne conduite administrative (2001), afin de définir le droit fondamental à la bonne administration, de manière à faciliter sa mise en œuvre efficace en pratique ;

Vu la Résolution (77) 31 du Comité des Ministres sur la protection de l'individu au regard des actes de l'administration ;

Vu la Recommandation n° R (80) 2 du Comité des Ministres concernant l'exercice des pouvoirs discrétionnaires de l'administration ;

Vu la Recommandation n° R (81) 19 du Comité des Ministres sur l'accès à l'information détenue par les autorités publiques ;

Vu la Recommandation n° R (84) 15 du Comité des Ministres relative à la responsabilité publique ;

Vu la Recommandation n° R (87) 16 du Comité des Ministres relative aux procédures administratives intéressant un grand nombre de personnes ;

Vu la Recommandation n° R (91) 10 du Comité des Ministres sur la communication à des tierces personnes de données à caractère personnel détenues par des organismes publics ;

Vu la Recommandation n° R (2000) 6 du Comité des Ministres sur le statut des agents publics en Europe ;

Vu la Recommandation n° R (2000) 10 du Comité des Ministres sur les codes de conduite pour les agents publics ;

Vu la Recommandation Rec(2002)2 du Comité des Ministres sur l'accès aux documents publics ;

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

Vu la Recommandation Rec(2004)20 du Comité des Ministres sur le contrôle juridictionnel des actes de l'administration ;

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

Considérant que les administrations publiques jouent un rôle essentiel dans les sociétés démocratiques ; qu'elles agissent dans de nombreux domaines ; que leurs activités affectent les droits et intérêts des personnes privées ; que ces personnes disposent à l'égard de l'administration d'un certain nombre de droits formulés tant dans les législations internes des Etats que dans différents instruments internationaux, notamment ceux du Conseil de l'Europe ; et que la Cour européenne des Droits de l'Homme fait application de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales pour la protection des personnes privées dans leurs relations avec l'administration ;

Considérant que les administrations publiques doivent fournir aux personnes privées un certain nombre de prestations et édicter un certain nombre de prescriptions; que, lorsque lesdites administrations ont l'obligation d'agir, elles doivent le faire dans un délai raisonnable ;

Considérant que la mauvaise administration, résultant de l'inaction des administrations publiques, de leur retard à agir ou de leur action dans des conditions non conformes à leurs obligations, doit pouvoir être sanctionnée par des procédures appropriées, juridictionnelles ou non ;

Considérant que la bonne administration doit être assurée par la qualité de la réglementation, qui doit être appropriée et cohérente, claire, compréhensible et accessible ;

Considérant que la bonne administration implique la réalisation de prestations répondant aux besoins essentiels de la société ;

Considérant que la bonne administration suppose, dans de nombreux cas, de trouver un juste équilibre entre, d'une part, les droits et les intérêts des personnes directement affectées par l'action de l'Etat et, d'autre part, la protection des intérêts de la collectivité dans son ensemble et, en particulier, des personnes faibles ou vulnérables ; et reconnaissant que les procédures visant à protéger les intérêts des individus dans leurs relations avec l'Etat devraient, dans certains cas, veiller à protéger les intérêts des tiers ou d'une collectivité plus large ;

Considérant que la bonne administration est un aspect de la bonne gouvernance ; qu'elle ne se limite pas à des modalités juridiques ; qu'elle est commandée par la qualité de l'organisation et de la gestion ; qu'elle doit répondre aux exigences d'efficacité, d'efficience et d'adaptation aux besoins de la société ; qu'elle doit assurer l'entretien, la défense et la sauvegarde de la propriété publique et des autres intérêts publics ; qu'elle doit respecter les exigences budgétaires ; et qu'elle doit exclure toute forme de corruption ;

Considérant que la bonne administration est étroitement liée aux ressources humaines appropriées dont disposent les administrations publiques, et aux qualités et à la formation appropriée des agents publics ;

Considérant que l'administration dispose des prérogatives de puissance publique nécessaires pour assurer les missions qu'elle doit remplir ; que l'exercice de ces prérogatives risque cependant, si elles sont utilisées de manière inappropriée ou excessive, de porter atteinte aux droits des personnes privées ;

Considérant qu'il est souhaitable de synthétiser les différents droits reconnus à l'égard des administrations publiques en un droit à la bonne administration et en en précisant le contenu, suivant l'exemple de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (2000) ;

Considérant que les exigences d'un droit à une bonne administration peuvent être renforcées par un instrument juridique de portée générale ; que ces exigences émanent de principes fondamentaux de l'Etat de droit, tels que les principes de légalité, d'égalité, d'impartialité, de proportionnalité, de sécurité juridique, de délais raisonnables pour agir, de participation, de respect de la vie privée et de transparence ; et qu'elles commandent l'aménagement de procédures destinées à protéger les droits et intérêts des personnes privées, à les informer, à les faire participer à l'adoption d'actes administratifs,

Recommande aux gouvernements des Etats membres :

- de promouvoir la bonne administration dans le cadre des principes de l'Etat de droit et de la démocratie ;
- de promouvoir la bonne administration par une organisation et un fonctionnement des administrations publiques assurant efficacité, efficience et économie. Ces principes exigent des Etats membres :
  - qu'ils assurent l'organisation d'un système d'objectifs et d'indicateurs de performance, permettant de vérifier périodiquement l'action de chaque administration et de chacun de ses agents ;

- qu'ils commandent aux administrations publiques de vérifier régulièrement, dans le cadre de la loi, si les services sont offerts à un coût approprié, s'ils doivent être remplacés ou supprimés ;
  - qu'ils imposent à l'administration de rechercher les meilleurs moyens pour obtenir les meilleurs résultats ;
  - qu'ils instaurent des mécanismes de contrôle appropriés, internes et externes, de l'action de l'administration et de ses agents ;
- de promouvoir le droit à la bonne administration dans l'intérêt de tous, en adoptant, le cas échéant, les normes établies dans le code modèle annexé à la présente recommandation, en garantissant leur application effective par les agents des Etats membres et en faisant tout ce qui est acceptable, compte tenu de la structure constitutionnelle et juridique de l'Etat, pour s'assurer que les pouvoirs locaux et régionaux adoptent les mêmes normes.

## **Code de bonne administration**

### **Article 1er – Champ d’application**

1. Le présent code établit, afin de parvenir à une bonne administration, les principes et les règles que les administrations publiques devraient appliquer dans leurs rapports avec les personnes privées.
2. Par « administration publique » au sens du présent code, il faut entendre :
  - a. toute entité de droit public, quelle qu’elle soit, à quelque échelon qu’elle se trouve, notamment l’Etat, les collectivités locales, les administrations autonomes, exerçant des fonctions de service public ou d’intérêt public ;
  - b. toute entité de droit privé dotée de prérogatives de puissance publique pour l’exercice de fonctions de service public ou d’intérêt public.
3. Par « personnes privées » au sens du présent code, il faut entendre les personnes physiques et les personnes morales de droit privé, destinataires des activités des administrations publiques.

## **Section I**

### **Principes de bonne administration**

#### **Article 2 – Principe de légalité**

1. Les administrations publiques agissent dans le respect de la légalité. Elles ne prennent aucune mesure arbitraire, même dans l’exercice d’un pouvoir discrétionnaire.

2. Elles respectent l'ensemble des règles du droit interne et international et des principes généraux du droit régissant leur organisation, leur fonctionnement et leurs activités.
3. Elles agissent conformément aux règles de compétence et de procédure imposées par les dispositions qui les régissent.
4. Elles exercent leurs pouvoirs pour les motifs de fait et de droit qui justifient leur utilisation et dans le but pour lequel ces pouvoirs leur ont été attribués.

### **Article 3 – Principe d'égalité**

1. Les administrations publiques agissent dans le respect du principe d'égalité.
2. Elles traitent de la même manière les personnes privées qui se trouvent dans une même situation. Elles n'établissent aucune discrimination entre les personnes privées, notamment du fait de leur sexe, de leur appartenance ethnique, de leur croyance religieuse ou d'autres convictions. Toute différence de traitement doit être objectivement justifiée.

### **Article 4 – Principe d'impartialité**

1. Les administrations publiques agissent dans le respect du principe d'impartialité.
2. Elles agissent avec objectivité en tenant compte exclusivement des éléments pertinents.
3. Elles ne prennent pas parti au profit ou au détriment de certaines personnes.
4. Elles s'assurent que leurs agents s'acquittent de leurs fonctions de façon impartiale, indépendamment de leurs convictions et intérêts personnels.



## **Article 5 – Principe de proportionnalité**

1. Les administrations publiques agissent dans le respect du principe de proportionnalité.
2. Elles n'imposent des mesures affectant les droits ou intérêts des personnes privées que si de telles mesures sont nécessaires et sont aptes à atteindre le but poursuivi.
3. Dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire, elles maintiennent un juste rapport entre les atteintes qu'elles portent aux droits ou intérêts des personnes privées et le but qu'elles poursuivent. Elles ne prennent aucune mesure excessive.

## **Article 6 – Principe de sécurité juridique**

1. Les administrations publiques agissent dans le respect du principe de sécurité juridique.
2. Elles ne peuvent prendre de mesures rétroactives, sauf exceptions légalement justifiées.
3. Elles ne remettent en cause les droits acquis et les situations juridiquement constituées que pour des besoins impérieux d'intérêt public.
4. Il peut être nécessaire dans certains cas, en particulier lorsque sont imposées des obligations nouvelles, d'aménager des dispositions transitoires ou d'instituer un délai raisonnable pour l'entrée en vigueur de ces obligations.

## **Article 7 – Principe du délai raisonnable pour agir**

Les administrations publiques agissent et exécutent leurs obligations dans un délai raisonnable.

## **Article 8 – Principe de participation**

Les administrations publiques donnent aux personnes privées la possibilité de participer de manière appropriée à la préparation et à la mise en œuvre des actes administratifs qui affectent leurs droits ou intérêts, à moins qu'une action immédiate soit requise.

## **Article 9 – Principe du respect de la vie privée**

1. Les administrations publiques respectent la vie privée, en particulier dans le traitement des données à caractère personnel.
2. Lorsque les administrations publiques sont autorisées à traiter, en particulier par des moyens électroniques, des données ou des fichiers à caractère personnel, elles doivent prendre toutes les mesures nécessaires pour préserver la vie privée.
3. Les règles relatives à la protection de données à caractère personnel, notamment en ce qui concerne le droit d'accéder aux informations à caractère personnel et d'obtenir la rectification ou la suppression de celles qui sont inexactes ou qui ne doivent pas être enregistrées, doivent s'appliquer aux informations à caractère personnel traitées par les administrations publiques.

## **Article 10 – Principe de transparence**

1. Les administrations publiques agissent dans le respect du principe de transparence.
2. Elles font connaître, de manière appropriée, leurs actions et leurs actes, notamment en assurant la publication des documents publics.
3. Elles respectent le droit d'accès aux documents publics selon les règles relatives à la protection des données à caractère personnel.
4. Le principe de transparence ne fait pas obstacle à la protection par la loi de secrets légitimes.

## **Section II**

### **Régime des actes administratifs**

#### **Article 11 – Définitions**

1. Par « actes administratifs » au sens du présent code, il faut entendre les actes réglementaires ou non réglementaires que prennent les administrations publiques dans l'exercice de prérogatives de puissance publique.

2 Les actes réglementaires sont des actes normatifs à portée générale et impersonnelle.

3. Les actes non réglementaires peuvent être individuels ou non. Les actes individuels sont ceux qui visent une ou plusieurs personnes déterminées.

#### **Article 12 – Initiative des actes administratifs**

Les actes administratifs peuvent être pris par une administration publique soit de sa propre initiative, soit à la demande des personnes privées.

#### **Article 13 – Demandes des personnes privées**

1. Les personnes privées ont le droit de demander à une administration publique de prendre des actes individuels relevant de la compétence de celle-ci.

2. L'acte consécutif à une demande adressée à une administration publique doit être pris dans un délai raisonnable qui peut être déterminé par la loi ou le règlement. Des voies de recours doivent être prévues dans le cas où l'acte n'est pas pris.

3. Lorsqu'une demande est adressée à une autorité incompétente, celle-ci doit la transmettre à l'autorité compétente si possible et en avisant le demandeur.

4. Toute demande d'acte individuel adressée à une administration publique doit faire l'objet d'une réponse. A moins que la réponse puisse comporter promptement la décision, elle doit indiquer le délai dans lequel il est prévu que l'acte sera pris ainsi que les voies de recours qui existent si la décision n'est pas prise.

#### **Article 14 – Droit des personnes privées d'être entendues pour les actes individuels**

Au cas où une administration publique a l'intention de prendre un acte individuel devant avoir des effets directs et défavorables sur les droits des personnes privées, et si celles-ci n'ont pas eu la possibilité de faire valoir leurs observations, à moins que ceci ne soit pas manifestement nécessaire, ces personnes doivent avoir la possibilité de le faire dans un délai raisonnable, selon les modalités prévues par le droit national et, le cas échéant, avec l'assistance d'une personne de leur choix.

#### **Article 15 – Droit de participation des personnes privées pour certains actes non réglementaires**

1. Au cas où une administration publique a l'intention de prendre un acte non réglementaire pouvant affecter la situation d'un nombre indéterminé de personnes, elle doit observer des procédures leur permettant de participer à la préparation de cet acte, telles que : observations écrites, auditions, représentation au sein d'un organe consultatif de l'autorité compétente, consultations et enquêtes publiques.

2. Ces procédures doivent être menées dans des conditions permettant aux intéressés de connaître exactement les projets sur lesquels elles portent et de faire valoir utilement leurs observations. Elles doivent être menées dans un délai raisonnable.

#### **Article 16 – Contribution des personnes privées au coût des actes administratifs**

Le montant des coûts afférents aux actes administratifs qui est, le cas échéant, mis à la charge des personnes privées doit être équitable et raisonnable.

## **Article 17 – Forme des actes administratifs**

1. Les actes administratifs doivent être formulés de façon simple, claire et compréhensible.
2. Les actes individuels doivent être motivés de façon appropriée avec l'indication des raisons de droit et de fait pour lesquelles l'acte est adopté, au moins dans les cas où ils affectent des droits individuels.

## **Article 18 – Publicité des actes administratifs**

1. Les actes administratifs doivent faire l'objet d'une publicité permettant aux destinataires d'en avoir une connaissance exacte et complète par voie, selon le cas, d'une notification personnelle ou d'une publication à caractère général.
2. Les actes individuels doivent être notifiés personnellement à leurs destinataires, sauf cas exceptionnels où la publication est seule possible. Les voies et délais de recours doivent, dans tous les cas, être indiqués.

## **Article 19 – Entrée en vigueur des actes administratifs**

1. Les actes administratifs ne peuvent rétroagir à une date antérieure à leur adoption et à leur notification ou leur publication, sauf exceptions légalement justifiées.
2. Sauf cas d'urgence, les actes administratifs ne peuvent être opposés avant d'avoir fait l'objet d'une publicité appropriée.

## **Article 20 – Exécution des actes administratifs**

1. Les administrations publiques sont responsables de l'exécution des actes administratifs dans le domaine de leur compétence.
2. L'exécution par les personnes privées des actes des administrations publiques qui les concernent est, en principe,

garantie par un système approprié de sanctions administratives ou pénales.

3. Les administrations publiques laissent aux personnes privées un délai raisonnable, sauf cas d'urgence dûment justifiés, pour l'exécution des obligations qu'elles leur imposent.

4. L'exécution forcée par les administrations publiques doit être prévue de manière expresse par la loi. Les personnes privées qui en font l'objet sont informées de l'emploi de la procédure et de sa justification. Les mesures d'exécution forcée doivent être proportionnées.

### **Article 21 – Modification des actes administratifs individuels**

Les actes administratifs individuels peuvent être modifiés ou rapportés si les exigences de l'intérêt public le justifient mais, ce faisant, les administrations publiques devraient considérer les intérêts et les droits des personnes privées.

## **Section III**

### **Recours**

#### **Article 22 – Recours contre les actes administratifs**

1. Les personnes privées dont les droits ou intérêts sont directement lésés par un acte administratif ont le droit d'obtenir le contrôle juridictionnel de cet acte, sous forme d'un recours direct ou par voie d'exception.

2. Des recours administratifs préalables aux recours juridictionnels doivent, en principe, être possibles. Ils peuvent dans certains cas être rendus obligatoires. Ils peuvent porter sur l'opportunité autant que sur la légalité d'un acte administratif.

3. L'exercice par une personne privée d'un recours contre un acte administratif ne peut entraîner aucune réaction défavorable à son encontre de la part des administrations publiques.

## **Article 23 – Réparation**

1. Les administrations publiques doivent réparer les dommages résultant de leurs actes administratifs illégaux, de leurs comportements fautifs et de ceux de leurs agents.
2. Avant de saisir une juridiction pour obtenir la condamnation d'une administration publique à réparer les dommages qu'elles ont subis, les personnes privées peuvent être tenues de s'adresser d'abord à ladite administration.
3. Les condamnations des administrations publiques à réparer les dommages subis doivent être exécutées dans un délai raisonnable.
4. Il doit être possible, le cas échéant, que les administrations publiques ou les personnes privées lésées puissent engager des procédures contre les agents publics à titre personnel.

Le droit à une bonne administration constitue un droit fondamental, à ce titre reconnu par certaines législations.

Ce droit exige notamment de l'administration qu'elle soit respectueuse des droits des particuliers, qu'elle assure une mission de service public performante, grâce à une gestion diligente et qu'elle privilégie une approche décisionnelle pluraliste et interactive. Afin d'être respecté, le droit à une bonne administration implique que les attentes raisonnables et légitimes des administrés soient satisfaites.

Le droit à une bonne administration s'étant nettement développé en Europe, il apparaissait opportun que le Conseil de l'Europe poursuive ses travaux en la matière en procédant à l'élaboration d'un nouvel instrument juridique.

La présente recommandation a un champ d'application étendu puisqu'elle s'applique aux administrations publiques dans leur ensemble, et leurs rapports avec les personnes privées.

Proposant un «code de bonne administration», la recommandation qui rassemble des règles jusqu'à lors éparées et disparates permet d'élaborer un modèle d'organisation administrative efficace et rationnel, encadré par des principes et des règles que les administrations publiques devraient appliquer.



COUNCIL OF EUROPE    CONSEIL DE L'EUROPE

*Le Conseil de l'Europe regroupe aujourd'hui 47 Etats membres, soit la quasi-totalité des pays du continent européen. Son objectif est de créer un espace démocratique et juridique commun, organisé autour de la Convention européenne des droits de l'homme et d'autres textes de référence sur la protection de l'individu. Créé en 1949, au lendemain de la seconde guerre mondiale, le Conseil de l'Europe est le symbole historique de la réconciliation.*