



Bundesverwaltungsgericht



Séminaire de la Cour administrative fédérale et ACA-Europe

ReNEUAL I

**Le droit administratif dans l'Union européenne
Procédures applicables à l'édition
des décisions administratives individuelles**

Cologne, 2 – 4 décembre 2018

Rapport général

**de Alban Vasco Barrón et Carsten Günther
Cour administrative fédérale, Allemagne**



Funded by the Justice programme of the European Union



Bundesverwaltungsgericht



Introduction

27 membres, observateurs et invités ont répondu au questionnaire préparatoire au séminaire ACA ReNEUAL I sur les procédures applicables à l'édiction des décisions administratives individuelles (Belgique [BE], Bulgarie [BG], Chypre [CY], République tchèque [CZ], Allemagne [DE], Estonie [EE], Espagne [ES], Finlande [FI], France [FR], Royaume-Uni [GB], Grèce [GR], Croatie [HR], Hongrie [HU], Italie [IT], Luxembourg [Cour administrative suprême – LU], Lettonie [LV], Monténégro [ME], Malte [MT], Pays-Bas [NL], Norvège [NO], Pologne [PL], Portugal [PT], Roumanie [Conseil législatif – RO], Serbie [RS], Suède [SE], Slovénie [SI] et Slovaquie [SK]). Le travail minutieux des rapporteurs constitue une base solide pour mener une étude de droit comparé approfondie lors du séminaire de Cologne.

Au regard des liens étroits qui unissent les cours administratives suprêmes au sein d'une communauté juridique européenne, il est éminemment souhaitable que celles-ci n'hésitent pas à s'informer sur les juridictions de leurs voisines. Ceci est important non seulement pour encourager une interprétation et une application uniformes du droit de l'Union européenne, mais aussi parce que nous partageons (en partie) des traditions juridiques communes et que nous sommes largement confrontés à des problèmes identiques ou similaires. Dans le cadre du projet ReNEUAL (Réseau de recherche sur le droit administratif de l'UE), professeurs de droit et praticiens ont élaboré des dispositions types pour un droit administratif de l'UE de lege ferenda, en recourant aux méthodes de droit comparé afin de dégager non pas une solution intermédiaire mais la solution supposée être la meilleure ou la plus adaptée.

Le but du séminaire ReNEUAL I n'est pas de modifier ces dispositions types. Il vise à appliquer aux règles de procédure administrative des États membres les méthodes déjà utilisées dans le cadre du projet ReNEUAL. Les 27 ensembles de réponses obtenus constituent un fonds de ressources considérable regroupant des traditions et des concepts juridiques qui valent la peine d'être étudiées de plus près. Pour les participants au séminaire et les utilisateurs de ses conclusions cet échange mutuel ne peut être que bénéfique.



D'une manière générale, l'évaluation des 27 contributions a révélé certains aspects de procédure administrative traités de manière quasiment identique dans toutes les juridictions qui ont répondu au questionnaire. Ceci s'explique peut-être par le contexte juridique commun que constitue le droit de l'Union européenne (droit de l'environnement, par exemple) auquel il n'est pas permis de déroger. Mais il existe également des aspects de procédure administrative qui, bien que n'étant pas soumis de manière uniforme au droit de l'Union européenne, présentent très peu ou pas de divergence. On peut y voir là la preuve que le traitement de certaines questions relève de convictions communes ou du bon sens. Toutefois, sur un certain nombre de questions, les réponses apportées ont été différentes, révélant parfois une similitude dans la réflexion de base mais une grande diversité dans le détail.

Le séminaire de Cologne offrira la possibilité d'examiner de plus près encore ces différences. Les exposés, les tables rondes et les débats s'achèveront par l'étude de cas du questionnaire qui sera traitée de manière interactive devant un tribunal fictif.

À des fins de préparation, le présent rapport général tente de faire la synthèse de l'ensemble des réponses envoyées. Comme le questionnaire, il contient deux chapitres : Parties aux procédures administratives (I) et Détermination des faits et pouvoirs discrétionnaires (II). La sous-structure (1 à 6 et 1 à 7 respectivement) fait référence à la numérotation du questionnaire afin de faciliter les renvois des résumés de réponses aux questions mêmes.

I. Parties aux procédures administratives : Catégories et situations juridiques :

1.1 Les membres ont répondu de manière (quasiment) unanime sur certains aspects concernant les catégories qui sont ou peuvent être parties à des procédures administratives. En premier lieu et de toute évidence, la personne (physique ou morale) qui est ou sera destinataire d'une décision administrative (onéreuse) et la personne (physique ou morale) qui demande qu'une décision administrative (avantageuse) soit délivrée sont parties à la procédure administrative qui aboutira à cette décision. Elles peuvent être considérées comme parties initiales. De même est considérée comme partie dans le projet de code de procédure administrative de l'UE ReNEUAL tout destinataire de la décision prévue (Art. III-2 (3)).



1.2 Si l'on considère toute autre personne qui n'est ni destinataire ni demandeur en ce sens (toute personne qui n'est donc pas une partie initiale), des conditions supplémentaires sont à définir pour que ce tiers devienne partie à la procédure. Il semble régner une grande similitude entre les réponses selon lesquelles un tiers dont les droits subjectifs sont affectés par la procédure administrative peut devenir ou être partie à la procédure administrative en vertu de la loi. On observe de plus grandes divergences dans les réponses relatives aux conditions qui doivent être réunies pour qu'un tiers devienne partie à une procédure administrative en raison d'un « intérêt » affecté, par opposition à un droit subjectif. Un tel intérêt peut être de nature juridique ou purement factuelle, économique ou idéaliste. Les juridictions qui requièrent un « intérêt légal » (en partie « intérêt légitime » : HU) utilisent cette expression comme synonyme d'un droit subjectif – condition requise – qui pourrait être affecté par la procédure administrative (DE, EE, ME, PL, SI, SK) ; d'autres ont recours à l'expression « intérêt légitime » (BG, ES, LU), « intérêt légal immédiat » (NO), « intérêt légal concret » (HR), « intérêt suffisant » (GB), simplement « intérêt » (EE, FI, FR) ou de personne concernée (SK) dans un sens général allant un peu au-delà de l'intérêt légal ou du droit subjectif susmentionné. Dans la mesure où la juridiction concernée n'exige pas directement l'existence/la présence d'un droit subjectif mais plutôt seulement d'un « intérêt » au sens large du terme, il n'incombe pas à la partie potentielle de définir cet intérêt, celui-ci étant soumis à l'examen de l'autorité administrative et/ou des tribunaux administratifs. Un tel intérêt doit être défini sur la base de critères objectifs. Selon les réponses apportées par certains États membres, le détenteur dudit intérêt peut être assimilé à une partie initiale si son intérêt est personnel, direct, légitime, certain et actuel (ES, FR, LU). Les réponses des Pays-Bas définissent en outre cet intérêt au sens large comme devant être objectivement déterminable, personnel, propre, direct et actuel. Dans certaines juridictions, un intérêt factuel ou diffus peut suffire pour devenir partie à la procédure (IT, RO, PT, SE). Le Portugal autorise la participation de particuliers membres du grand public.

1.3 Certaines juridictions diffèrent également selon que les personnes dont les droits subjectifs sont affectés par la procédure administrative deviennent partie à la



procédure de manière automatique ou d'office, tandis que dans le cas d'un simple effet sur l'intérêt au sens plus large, le droit de participation dépendra du pouvoir discrétionnaire de l'autorité publique (EE) ou sera réduit (PL).

1.4 Dans toutes les juridictions, les associations et les organisations non-gouvernementales jouissent également du droit de participation. Il n'existe aucune exception à la règle tant que leurs droits subjectifs sont affectés et qu'elles disposent de la capacité juridique. Dans la plupart des juridictions, les critères moins rigoureusement définis de l'intérêt, etc. (voir ci-dessus) s'appliquent également à ces organisations. Certaines juridictions permettent également la participation d'organisations qui ne possèdent pas de capacité juridique mais représentent simplement de fait un certain groupe de personnes (ES, ME).

1.5 Dans la plupart des juridictions, des règles spéciales prévoient une participation dans certains domaines du droit (droit de l'environnement, par exemple), en imposant peu ou pas de conditions. Dans le cas des associations ou des organisations non-gouvernementales, celles-ci ne peuvent devenir partie que si la procédure administrative concerne le champ d'application de l'objet de l'association (DE, NL, PT, RO), si l'organisation a apporté la preuve d'une activité dans ce domaine (NL), ou si l'association existe déjà depuis un certain temps et possède un nombre minimum de sympathisants (CZ). Dans certaines juridictions, elles ne disposent que d'un droit réduit de participation (PL) ; le Luxembourg applique les règles générales de participation si celles-ci sont plus généreuses que celles du droit spécialisé concerné, même si celui-ci est plus récent.

1.6 En ce qui concerne les autres organes administratifs, il existe différents degrés de participation aux procédures administratives conduites par une autre autorité administrative. Certains États membres mettent en avant le fait que les organes administratifs peuvent fort bien être partie à une procédure administrative si leurs propres droits subjectifs sont concernés. Bien que ce point n'ait pas été précisé dans de nombreuses réponses, on peut supposer que cette règle est valable pour tous ou au minimum pour la majeure partie des États membres. Un exemple de droit



Bundesverwaltungsgericht



subjectif serait la compétence d'une communauté en matière d'urbanisme. (CZ, DE ; voir également l'étude de cas).

Dans un autre contexte, les organes administratifs peuvent être partie à la procédure administrative conduite par une autre autorité administrative si la loi leur confie le rôle de défense d'un intérêt public spécifique qui entre dans le champ de ses compétences (NL ; exemple de l'ES : organisations économiques ou sociales publiques ; RO : défense des consommateurs, Agence nationale du service public, GB), ou un intérêt privé (par exemple celui du destinataire de la décision administrative), comme c'est le cas de l'ombudsman (PL ; situation similaire pour le PT).

1.7 Les dispositions régissant le statut de partie sont définies principalement dans les codes de procédure administrative. Il existe des règles supplémentaires fixées par des lois particulières ayant un champ d'application limité. Au Royaume-Uni, pays où il n'existe pas de codification centrale du droit relatif aux procédures administratives, le statut de partie est déterminé par des législations spécifiques. Dans de nombreux États membres, la jurisprudence a contribué à clarifier les dispositions légales. Aucun État membre n'a formellement fait état du droit coutumier.

1.8 En comparaison avec ces observations, le projet ReNEUAL a adopté une définition générique de la « partie » à une procédure administrative : outre le destinataire de la décision prévue, il peut s'agir de toute autre personne défavorablement concernée par celle-ci. Toutefois, la définition du projet énonce clairement que « être défavorablement concerné » représente plus qu'être simplement intéressé. Selon le texte, l'effet négatif relève d'un critère objectif (voir explication au paragraphe 7). Une restriction est établie dans la mesure où ces personnes ne deviennent partie que si elles demandent à être impliquée dans la procédure (Art. III-2 (3)).

La résolution du Parlement européen est quelque peu plus restrictive car elle réduit les intérêts affectés possibles à une « situation juridique » (Art. 4, let. f).

L'interprétation doit ici se faire dans un sens de rapport étroit avec les droits subjectifs.



2. Presque tous les États membres ont confirmé qu'il existait des législations spécifiques permettant de créer d'autres catégories de parties, ou plutôt de modifier les conditions permettant de se constituer partie. Au Royaume-Uni, le statut de partie sera toujours déterminé par la législation spécifique. Des règles spécifiques s'appliquent en complément des modalités procédurales générales, qui peuvent établir des conditions plus ou moins strictes que les modalités générales, bien que la majorité des exemples indiquent un développement en faveur des conditions moins strictes, c'est-à-dire l'introduction partielle d'éléments d'actio popularis. En vertu du droit de l'Union européenne ainsi que de la Convention d'Aarhus, le droit de l'environnement semble constituer le premier objet de référence par lequel les organisations non-gouvernementales dont l'objectif est la protection de l'environnement sont autorisées à participer à la procédure. Les autres secteurs mentionnés sont le droit de l'urbanisme (DE, EE, ES, NL), les marchés publics (GR), ou la protection du patrimoine historique (ES). Il existe certains domaines du droit qui permettent à « toute autre personne », en dehors des organisations non-gouvernementales, de se constituer partie à la procédure (CY, ES). Les raisons mentionnées qui justifient l'ouverture des procédures sont la recherche de qualité dans la décision finale par l'intégration d'une expertise professionnelle externe à l'administration (CY, DE, NL, SI), le souci d'une plus grande acceptation de la décision administrative, la protection de certains intérêts publics (ES, SI ; accorder une voix à l'environnement, par exemple, DE), ou tout simplement être en conformité avec le droit de l'UE et la Convention d'Aarhus (EE, FI).

3./4. Les juridictions de presque tous les États membres reconnaissent la participation de parties (autres ou tierces), c'est-à-dire de personnes qui ne sont pas parties par effet de la loi. Celles-ci peuvent devenir partie si elles en font la demande ou suite à une action de l'autorité publique.

3./4.1 La plupart des juridictions offrent la possibilité aux personnes physiques ou morales, qui ne sont pas déjà partie initiale (FR) ou partie par effet de la loi, de déposer une requête ou d'intervenir en vue de se constituer partie à la procédure administrative (cf. Art. III-2 (3) du projet ReNEUAL). Dans certains États membres,



il suffit de revendiquer le statut de partie à la procédure (CZ, EE, SK), de présenter des documents (IT) ou de formuler une objection (NL) ; le statut de partie ne fera l'objet d'aucune décision formelle (positive) mais il pourra être éventuellement rejeté par une décision négative (CZ, IT, ME, SK). Le fait d'être considéré partie à juste titre peut cependant dépendre de critères matériels (voir ci-dessus, 1.) tel que l'intérêt légitime à participer à la procédure administrative (GR).

Dans d'autres États membres, le statut de partie est conditionné à une décision formelle de l'autorité administrative (BG, DE, LV, SI). Ainsi, l'octroi du statut de partie dépendra éventuellement de critères matériels. Comme il a été expliqué précédemment (1.), le statut de partie dans ces juridictions ne peut être octroyé que si un droit subjectif ou un intérêt légitime de la partie potentielle est ou peut être affecté par la décision administrative à venir.

3./4.2 Les autorités administratives ne sont qu'en partie obligées d'identifier d'office les tiers en droit de participer potentiels (EE, HR, HU, ME, NL, NO, PL, PT, SE : permis de construire par exemple, SI). Il semble qu'une telle recherche n'ait de sens que dans les États membres qui exigent que ces tiers potentiels répondent à certains critères matériels afin de pouvoir être considérés comme parties à la procédure. Il existe une obligation un peu moins contraignante dans les États membres où les autorités publiques sont tenues d'informer les tiers potentiels à la procédure administrative qui n'ont pas encore été officiellement avisés lorsque, en cours de procédure, elles réalisent que les critères matériels déterminant la participation, soit le fait d'avoir un intérêt légitime, soit un droit subjectif affecté, sont réunis (BG, ES, NL). En Allemagne, la recherche d'office des parties en droit de participer potentielles n'existe que sous forme d'option qui doit être examinée par l'autorité publique dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire raisonnable.

3./4.3 Le respect de l'obligation d'identifier les tiers potentiels et de permettre leur participation à la procédure administrative varie entre les États. Dans certains États membres, un avis public (sur internet) est considéré comme suffisant (LU, LV), en particulier dans le cas d'une législation sectorielle, comme le droit de l'environnement par exemple (CY, FI, PT). Un tel avis public comprend l'annonce de



l'ouverture de la procédure administrative aux tiers potentiels. Le projet ReNEUAL demande expressément la publication en ligne d'informations à jour sur les procédures administratives existantes (Art. III-4 (1)). Il exige également que les parties soient notifiées de l'ouverture d'une procédure administrative (Art. III-5 (2)). De même, dans certains États membres, les autorités administratives sont dans l'obligation d'informer directement les tiers potentiels (ES, NL, NO, PL, PT). Au Royaume-Uni, les autorités administratives n'ont pas l'obligation d'identifier les parties en droit de participer. Cependant, dès lors qu'un tiers a été identifié comme partie intéressée, les autorités administratives sont alors dans l'obligation de le tenir informé.

3./4.4 Le droit de certains États membres permet également à une partie de faire participer d'autres personnes qui n'étaient pas encore parties. Sur demande de cette partie ou par décision de l'autorité administrative, une personne tierce peut être reconnue partie à la procédure administrative contre son gré. En France, une partie initiale peut faire demander la convocation d'un tiers dans le cadre de la procédure d'intervention forcée.

5.1 Dans la pratique de la plupart des États membres, il semble qu'il y ait peu d'occasions où le statut de partie soit officiellement refusé par l'autorité administrative. La non-participation est éventuellement le fait d'une carence de l'autorité administrative qui n'a pas procédé à l'avis dans les règles ou n'a pas publié l'ouverture de la procédure administrative alors qu'elle en avait l'obligation légale ; ou bien dans les juridictions qui exigent un intérêt légal/légitime/suffisant, cet intérêt n'est pas reconnu et la requête du tiers est déclarée non recevable (cf. FR, NL). Cela semble compréhensible si l'on garde à l'esprit les éléments suivants : les juridictions qui ne prévoient pas de restriction à la possibilité de participer à une procédure administrative ne délivrent généralement pas de refus de participation ; les autorités administratives de ces juridictions n'ont pas à instruire le statut d'un tiers qui se prétend partie à la procédure. Les juridictions qui fixent des restrictions matérielles au statut de partie fondent leur refus sur le non-respect de ces critères.



De même, le déni de certains droits procéduraux tels que décrits à la question 6 peut être considéré comme un déni partiel du statut de partie (NL).

5.2 Si le tiers se voit dénier le statut de partie ou si sa demande est déclarée non recevable, cette décision, prise par une autorité administrative, peut être contestée dans certains États membres par voie d'une procédure isolée entreprise auprès de la même autorité ou d'une autorité administrative supérieure (CZ, ES, LV, ME, RO, SK), ou bien devant un tribunal administratif (BG, EE, FR, GB, IT, LU, LV [s'il n'existe pas d'autorité administrative supérieure], NL, PT, RO [après une plainte qui n'aurait pas abouti auprès d'une autorité administrative supérieure], SE, SI, SK). Pour ce cas de figure, la Bulgarie prévoit une procédure spéciale *in camera*.

Dans certains États membres, il est impossible d'ouvrir une procédure isolée dans le but d'être admis comme partie à une procédure administrative (CY, DE, FI, GR, NL, NO). Pour des raisons d'efficacité procédurale, seule la décision finale – matérielle – peut être contestée, à moins qu'un dommage irréparable soit causé au tiers non admis comme partie (DE). Certains États membres qui prévoient une procédure isolée offrent également la possibilité de contester l'acte administratif final (ES, IT, ME, PL [uniquement si le déni de statut de partie a été contesté dans un certain délai limité], PT). Lorsqu'un tiers se voit refuser le statut de partie de manière non légitime, cette décision peut entraîner l'annulation de la décision administrative ; mais uniquement dans le cas où sa participation aurait abouti à une issue différente (LU). En Grèce, une autorité publique n'a pas le droit d'invoquer sa non-admission à une procédure conduite sous la compétence d'une autre autorité publique.

5.3 La plupart des États membres offrent également la possibilité de réparer la situation lorsqu'un tiers n'a pas été admis. Le problème peut se résoudre par une ré-ouverture de la procédure, un amendement ou une annulation de la décision (CZ, DE, GB, GR, ES, FI, HU, LU, ME, NL, PL, RO, SE, SI, GB).

6.1 Les États membres ont déclaré à la quasi-unanimité que les parties à la procédure jouissent toutes de droits procéduraux identiques, en principe. Il existe quelques exceptions mineures concernant les tiers. En République tchèque, le droit de demander une audience publique est réservé à la partie initiale (destinataire de



l'acte administratif onéreux ou demandeur de l'acte administratif avantageux) ; en Suède, les autorités publiques, constituées en parties, n'ont pas le droit d'être entendues en audience. Il en est de même en Finlande et aux Pays-Bas où le droit d'être entendu peut être limité. En Grèce et en Italie, les tiers ne reçoivent pas d'avis les informant de leur statut de partie ni de leur droit de présenter leurs observations. D'autres restrictions comprennent l'accès aux documents (LU) et le droit d'appel contre une décision de refus en matière d'urbanisme (GB - Écosse). Il arrive également qu'une législation spéciale modifie des droits procéduraux pour les parties non initiales (DE, LC, MT, RO).

6.2 Lorsqu'il est question des droits procéduraux des parties, la résolution du Parlement européen ne fait pas la distinction entre les différentes catégories de parties. Ainsi, toute « partie » telle que définie à l'Art. 4 let. f (voir ci-dessus) bénéficie de tous les droits procéduraux (ouvrir la procédure [Art. 5, 7], recevoir les informations pertinentes relatives à la procédure, communiquer par voie électronique, utiliser n'importe quelle langue des traités, recevoir notification de toutes les étapes de la procédure, être représenté par un avocat, ne payer que des frais raisonnables et proportionnés [Art. 8], produire des éléments de preuve [Art. 9], rappel du droit de ne pas s'incriminer soi-même [Art. 10.3] et d'être entendu, de recevoir suffisamment d'informations, d'exprimer leur point de vue par écrit ou oralement [Art. 14] et d'avoir accès à son dossier [Art. 15]). De même, le projet ReNEUAL reconnaît des droits procéduraux tels que le droit de proposer des témoins et des experts (Art. III-15), le droit d'accéder au dossier (Art. III-22), le droit d'être entendu, le droit de se voir notifier les questions essentielles du cas (Art. III-23 et Art. III-24), et le droit de notification d'une décision (Art. III-33) aux parties telles que définies à l'Art. III-2 (3), sans distinction des différentes catégories de parties.

II. Détermination des faits et pouvoirs discrétionnaires

1.1 La détermination des faits dans les procédures administratives de presque tous les États membres est régie par le principe de l'instruction, qui est également proposé à l'Art. III-10 du projet ReNEUAL, bien qu'il existe des différences notables



entre les différents degrés d'obligation au regard de l'examen des faits de l'affaire de manière minutieuse et impartiale imposée aux autorités administratives (exceptions : LU, où la règle générale est le principe de la présentation des faits par les parties ; GB, où il n'existe pas de règle fixe en la matière mais où l'obligation d'équité demeure le principe fondamental qui sous-tend la question de la détermination des faits). Ceci s'observe en particulier lorsqu'une procédure administrative est engagée non pas d'office mais à la demande d'une partie intéressée. La majeure partie des ordres juridiques des États membres applique ici encore le principe de l'instruction comme point de départ mais elle impose aux parties différents degrés d'obligations. Certains États membres ont un ordre juridique qui stipule l'obligation des parties à coopérer (CY, CZ, DE, HR), tandis que d'autres mettent en avant le fait qu'une partie a le droit de faire des déclarations et d'être entendue, mais n'a aucune obligation de présenter faits et preuves (BE, CU, ES, HU, IT, MT, NO, RS, SK). Dans d'autres ordres juridiques, les parties sont tenues de présenter faits et preuves concernant les circonstances qui leur sont favorables dans les procédures engagées à leur demande (EE, FI, LV, ME, NL, NO, PT, RO, SE, SI). Dans un autre groupe d'États membres, il incombe à l'autorité administrative d'examiner les faits, même lorsque la procédure a été engagée à la demande d'une partie. Cette obligation peut être cependant restreinte dans la mesure où la partie intéressée invoque des faits qui lui sont favorables. La Pologne souligne le fait qu'il n'incombe pas seulement à l'autorité administrative d'examiner les éléments de preuve dans ces affaires ; en Allemagne, bien qu'il n'existe aucune contrainte légale concernant la participation des parties, il arrive que certains aspects soient exclus du champ de l'instruction dans la mesure où l'on ne peut attendre de l'administration qu'elle examine des faits non invoqués par les parties. Selon les ordres juridiques d'un autre groupe d'États membres, les parties ne doivent soumettre des faits et/ou des preuves (en particulier sous forme de documents) que dans des cas spécifiques lorsque la loi prévoit une telle participation (GR, PL), ou à la demande spécifique de l'autorité administrative (ME, SI). De même, certains membres rappellent que l'administration est tenue d'apporter conseil aux parties et d'assurer la clarté dans les requêtes et/ou les déclarations de celles-ci (LV, NO). En général, dans une



majorité d'ordres juridiques des États membres, distinction est faite entre une procédure administrative engagée d'office ou sur requête d'une partie demandant une certaine action administrative. Dans le dernier cas, les obligations incombant à cette partie intéressée sont nettement plus fortes (CY, EE, FI, LV, ME, NL, NO, PL, PT, RO, SE, SI, SK). Une minorité d'ordres juridiques ne fait généralement pas de différence (CZ, ES, GB, HR, HU, IT, MT, RS). Lorsque les États membres font référence à une procédure contentieuse, les obligations des parties de présenter les faits et les preuves qui leur sont favorables sont les plus strictes (CZ, FR), l'autorité administrative devant en partie se fier aux faits présentés par les parties à la procédure (CZ), et ayant en partie aussi la possibilité de fonder sa décision sur des faits non invoqués par elles (FR).

1.2 Dans une grande majorité d'États membres, lorsque l'affaire relève d'un domaine spécifique, des règles différentes définies par une législation spécifique s'appliquent. Il en va de même pour l'Art. III-11 du projet ReNEUAL. Les domaines les plus fréquemment cités sont le droit en matière de sanctions administratives (DE, ES, NL, PT, SE) et le droit fiscal (DE, EE). Alors que tous les États membres qui évoquent le droit fiscal indiquent que l'obligation pour la personne de coopérer et de fournir des renseignements est plus forte que dans les affaires d'ordre général, lorsqu'il est question de sanctions administratives, tous citent en référence les garanties procédurales inscrites dans la Convention européenne des droits de l'homme.

2.1 Comme le reflète l'Art. III-13 du projet ReNEUAL, une majorité d'ordres juridiques dans les États membres prévoit une obligation plus ou moins stricte imposée aux parties à une procédure administrative de coopérer, du moins dans les procédures engagées à leur demande (BG, CY, CZ, DE, EE, ES, FI, GR, HR, HU, LU, ME, MT, NL, PT, RO, RS, SE, SI, SK). Il existe cependant de grandes divergences quant aux modalités et à l'étendue de cette obligation. Certains États mettent l'accent sur le droit des parties à participer, en particulier à faire une déposition et à exposer des éléments de preuve (LU, PL, RS, SK), ou indiquent clairement qu'un manque de coopération des parties ne dégage pas l'administration de l'obligation



d'examiner les faits (PL, PT) ni ne porte préjudice à la situation juridique de la partie à la procédure (GR). Dans plusieurs États membres, les parties sont soumises à une obligation générale de coopérer (CZ, DE, EE, FR, HR, HU, LU, ME, MT, PT, RO). Certains de ces membres précisent cependant que cette obligation n'a pas de force exécutoire (DE, PT), alors qu'il existe au contraire un groupe d'États membres où le non-respect de cette obligation de coopération pourrait exposer la partie à une amende administrative (CZ, SE, SK) ou même, dans certains cas, à une responsabilité pénale (CZ, NO). En Hongrie, la fourniture d'informations erronées ou le fait de retenir sciemment certains faits peut entraîner une sanction administrative. Dans certains États membres, la partie qui, par non-respect de son obligation de coopération, est à l'origine de dépens supplémentaires (pour l'administration ou même pour l'autre partie) peut être contrainte de rembourser ces sommes (HU, SK). Au Luxembourg, où règne comme règle générale le principe de la présentation par la partie, cette règle s'applique non seulement dans les procédures engagées à l'encontre de cette partie mais aussi lorsqu'une partie peut être éligible à demander le versement d'une indemnisation par l'administration si celle-ci ne se conforme pas à son devoir de coopération. Dans une vaste majorité d'ordres juridiques, les conséquences en cas de non-respect sont déterminées principalement par la position de la partie intéressée suite à son absence de coopération. Étant donné que dans une majorité d'États membres, la charge de la preuve des faits invoqués incombe à la partie intéressée, un manque de coopération qui se traduit par une partie qui n'expose pas les faits et, le cas échéant, n'apporte pas la preuve de faits pertinents, entraînera probablement le rejet de la demande (CY, CZ, DE, EE, FI, FR, HR, IT, LV, ME, MT, NL, PL, PT, RS, SE, SI, SK). Il est à noter qu'aux Pays-Bas, la décision négative peut être prise non pas sur le fond, mais simplement suite à une insuffisance de motifs à la demande, à condition que le demandeur ait pu disposer de suffisamment de temps pour compléter sa demande. À l'inverse, dans certains États membres, une absence de coopération n'a pas d'effet négatif sur la partie concernée (BG, GR). Certains États membres quant à eux font référence aux conséquences spécifiques du manque de coopération prévues par une législation spécifique (EE, ES, IT, NL, NO, RO). Aux Pays-Bas, par exemple, il existe des règles



spécifiques concernant les mesures exécutoires, qui incluent une obligation exécutoire de coopération avec un contrôleur ; le non-respect de cette obligation peut entraîner une sanction.

2.2 En général, dans les ordres juridiques des États membres, l'obligation de coopérer diffère en fonction des catégories de parties qui imposent au demandeur une charge de la preuve significative (CY, EE, FI, LU, MT, NL, RO). Dans les États membres où l'obligation de coopérer est moindre ou bien où la procédure de l'instruction incombe de façon plus fondamentale à l'administration, aucune différence n'est constatée entre les catégories de parties (BG, CZ, DE, ES, HR, HU, IT, LV, PL, PT, RS, SI, SK).

3.1 Dans une majorité d'États membres, l'administration dispose d'un pouvoir discrétionnaire relativement important, aussi bien en ce qui concerne l'identification que l'appréciation des faits (CY, CZ, DE, EE, FI, GB, GR, HU, IT, LU, ME, NL, NO, PL, PT, RS, SE, SI, SK). Le Royaume-Uni souligne l'obligation de sincérité. Dans d'autres États, des règles relativement strictes encadrent l'identification des faits par les autorités administratives (BG, ES, HR, MT, RO). La Pologne et la Croatie citent une série de critères que la décision administrative doit respecter au cours du processus d'appréciation des faits ; il s'agit entre autres de procéder à une appréciation exhaustive de l'ensemble des preuves, de l'importance et de la valeur de la preuve, ainsi que de l'obligation de motiver la décision.

Plusieurs États membres du premier groupe indiquent cependant que ce pouvoir discrétionnaire est limité par la loi ou par des principes généraux (CY, CZ, GB, ME, NO, PT, SE). Un certain nombre d'entre eux mentionnent également l'existence possible de règles spécifiques dans des domaines spécifiques du droit administratif (EE, ES, GR, IT, NL). Les Pays-Bas soulignent que, dans une affaire administrative, l'ordre juridique néerlandais distingue entre la détermination et l'appréciation des faits : alors que l'administration ne possède pas de pouvoir discrétionnaire dans la détermination des faits, elle peut, selon le droit spécifique applicable, en disposer dans certains cas pour apprécier les faits. La Roumanie et Malte signalent que, au cours de la procédure d'identification des faits, l'administration doit respecter les



règles procédurales mais qu'elle dispose du pouvoir discrétionnaire (MT) ou d'un certain pouvoir discrétionnaire dans l'appréciation des faits selon le champ d'activité (RO). La Lettonie souligne tout particulièrement l'impartialité comme une règle à observer, précisant qu'un agent dont l'impartialité peut raisonnablement être remise en cause n'a pas le droit de participer à la procédure. En Lettonie également, seule l'information directement nécessaire ou prévue dans la loi peut être recueillie, avec une exception supplémentaire concernant l'information obtenue par des moyens illégaux. Au Portugal, tous les moyens de preuve autorisés par la loi peuvent être utilisés. Référence est faite ici au Code civil et au Code de procédure civile qui règlementent les moyens de preuve ainsi que les critères spécifiques requis dans la preuve de certains faits. Ces règles s'appliquent également aux autorités administratives, limitant ainsi leur pouvoir discrétionnaire. Au Portugal, il est également possible de conclure des accords contraignants portant sur le processus d'identification des faits.

3.2 Dans plusieurs États membres, il n'existe pas de modalités générales concernant les procédures composites (enquêtes multidimensionnelles) (ES, FI, GB, GR, HR, LU, LV, MT, NO, PL). Dans certains de ces États, des règles spécifiques régissent le type de coopération devant intervenir entre les différentes autorités administratives ou déterminent la répartition spécifique des tâches entre elles. En partie, une autorité administrative peut introduire une action à la demande d'une autre, le plus souvent dans les cas où une action est nécessaire hors de la juridiction de la première autorité ou lorsque l'autorité requise est en possession de certaines informations ou documents nécessaires à l'autorité requérante (EE, HU, SI, SK). En Pologne et au Monténégro, les autorités administratives sont soumises à l'obligation générale de coopération. En République tchèque, la coopération entre les autorités administratives est considérée comme découlant du principe de bonne administration. En Finlande et en Norvège, les autorités administratives coopèrent en dehors de tout cadre spécifique, de manière informelle ou sur la base de la liberté dans l'organisation de l'établissement des faits. En Grèce et au Luxembourg, la coopération est parfois prévue par une législation spécifique. En Italie, la collaboration entre différentes autorités administratives est réglementée, aussi bien



en ce qui concerne la procédure d'établissement des faits que pour l'appréciation des faits exposés. Aux Pays-Bas, en Allemagne et en Bulgarie, il existe des règles de coopération entre les différentes autorités administratives lorsqu'il s'agit de dossiers plus complexes, exigeant une décision ou la contribution de diverses autorités administratives spécifiques, à condition qu'une seule autorité administrative soit mandatée pour la coordination ou la conduite de la procédure. Des modalités de coopération existent également en Roumanie et à Chypre. Au Portugal sont prévus les deux cas de figure : la délégation et l'exercice conjoint des compétences de plusieurs autorités administratives.

4.1 Un groupe d'ordres juridiques nationaux prévoit des règles de preuve spécifiques pour l'établissement des faits dans les procédures administratives (DE, EE, HR, HU, LV, RO, RS, SI), règles similaires aux dispositions proposées par les Art. III-10 (2) et III-15 du projet ReNEUAL, tandis qu'un autre groupe n'a aucune disposition en ce sens (CY, CZ, ES, FR, SK, FI, GB, GR, IT, LU, ME, MT, NL, PL, PT). En Suède, la règle générale relative à la liberté d'appréciation des preuves s'applique à toutes les procédures juridiques. En Norvège, il existe parfois des règles de preuve applicables en vertu d'un domaine de droit spécifique, bien que dans la plupart des cas les règles en la matière dépendent de règles de droit générales et de règles coutumières. Certains États membres indiquent qu'une législation spécifique exige parfois des éléments de preuves spécifiques applicables à des faits spécifiques (HU, NL, PT, SI). Il est fait état dans ce contexte d'un document public ou d'un rapport médical. En matière d'établissement des faits dans les procédures administratives, les principes les plus souvent cités par les États membres incluent l'obligation de réunir et d'apprécier sur le fond les éléments de preuve disponibles et de faire porter cette appréciation sur l'ensemble des éléments de preuve dans le respect des principes de légalité, d'impartialité, de neutralité, de délais raisonnables et en évitant les coûts inutiles. L'un des principes cités par l'Estonie a trait à l'égalité de valeur des démarches écrites et électroniques. Au Luxembourg, la loyauté est, en plus de la légalité, un principe fondamental puis que le droit de la procédure administratif national accorde une importance accrue au partenariat entre l'administration et les citoyens luxembourgeois, s'éloignant ainsi d'une logique plus hiérarchique. La



Roumanie, le Monténégro, le Portugal et l'Espagne citent le Code civil et le Code de procédure civile comme textes subsidiaires de référence.

4.2 Concernant l'irrecevabilité de certains éléments de preuve, plusieurs ordres juridiques nationaux n'ont recours à aucune règle spécifique (EE, FR, GB, IT, LV, NL, RS, SI). La Finlande ne dispose pas de modalités générales, mais on trouve des exemples de jurisprudence où des preuves ont été écartées comme étant irrecevables. Le Royaume-Uni invoque l'obligation pour l'autorité administrative d'agir équitablement, rationnellement et dans le respect de la loi. Un autre groupe d'États membres indique que la preuve est irrecevable si elle a été obtenue par des moyens illégaux (CZ, HU, LU, PL). Lorsqu'une interdiction spécifique est imposée ou si la preuve a été obtenue par des moyens particulièrement illicites, certains ordres juridiques nationaux requièrent que soit prise une décision équilibrée d'irrecevabilité de la preuve (DE, ES, NL, SI, SK). En Pologne, les preuves indirectes sont également irrecevables lorsque des preuves directes sont également fournies. Aux Pays-Bas, l'administration peut, en général, recevoir également des preuves obtenues par voie illégale. En Italie, une décision prise sur la base d'une instruction remontant loin dans le temps peut perdre toute sa validité.

5.1 De la même manière que dans les procédures administratives, dans les procédures judiciaires c'est aux parties qu'il incombe de présenter les faits et les éléments de preuve dans les ordres juridiques d'un groupe d'États membres (CZ, ES, FR, GB, HU, IT, LU, MT, NO, PT, RS, SI), alors que dans d'autres, la responsabilité de l'instruction des faits et le recueil de preuves revient aux tribunaux (DE, FI, GR, HR). Dans plusieurs États membres, la responsabilité est partagée entre les parties et les tribunaux (CZ, EE, LV, NL, SE) ; c'est-à-dire que, en règle générale, il incombe aux parties de présenter les faits et éléments de preuve mais le tribunal conserve en pratique la responsabilité d'établir les faits et exerce de ce fait également un certain pouvoir d'instruction. Cependant, dans un autre groupe d'États membres, l'examen par les tribunaux se concentre sur la légalité de l'acte administratif contesté et se fonde donc (de manière prépondérante) sur les faits établis au cours de la procédure administrative (CY, ME, PL, SK). La Norvège observe qu'il n'existe pas de tribunaux



administratifs en tant que tels et que le contrôle juridictionnel des décisions administratives est réalisé par des tribunaux ordinaires où les parties sont responsables de la présentation des faits, à l'exception d'affaires soumises à une réglementation spécifique.

5.2 En ce qui concerne les différences entre les catégories de parties, un groupe d'États membres observe qu'il n'y en a aucune (CZ, GB, SK, HR, RS, SI). Un groupe significatif d'États membres fait référence aux obligations spécifiques de l'autorité administrative qui, en qualité de partie à la procédure judiciaire, doit habituellement présenter ses dossiers au tribunal (CY, DE, LU, ME, PL, PT), mais supporte également la charge matérielle de la preuve (aux Pays-Bas, dans les affaires où l'autorité administrative a la responsabilité de l'instruction, il suffit que le requérant établisse un doute raisonnable ; la France et la Suède notent qu'il arrive que distinction soit faite en raison des différentes charges de la preuve). L'Estonie souligne le fait qu'il n'existe pas de différence en droit écrit tandis que le droit jurisprudentiel a établi de légères différences qui exigent du tribunal qu'il assiste la partie « la plus faible », c'est-à-dire le particulier.

5.3 Dans presque tous les États membres, les tribunaux ont toute liberté d'examiner les faits et éléments de preuve (CY, CZ, DE, FR, ES, FI, IT, LV, LU, ME, NL, NO, PT, RS, SI, SK). Lorsque des États membres mentionnent des catégories spécifiques de preuve (documents publics par exemple), ils font référence à des règles spécifiques du Code civil ou du Code de procédure civile (DE, EE, LU, PT, SI). Dans certains États membres, il existe des règles concernant l'appréciation des preuves par les tribunaux : les éléments de preuve doivent habituellement être appréciés individuellement et en association avec l'ensemble des éléments de preuve afférents à l'affaire (HU). En République tchèque, des restrictions à la liberté d'appréciation existent selon qu'il est important ou non, pour la procédure du tribunal administratif, de savoir si et par qui un crime a été commis. Malte et la Croatie font une référence générale aux modalités procédurales. Le Royaume-Uni observe que le contrôle juridictionnel devrait être restreint, étant donné qu'il vise principalement à évaluer la manière dont une décision a été prise.



6.1 Dans plusieurs États membres, les standards de contrôle appliqués par les tribunaux administratifs n'inclut pas seulement l'examen de la légalité de la décision administrative contestée mais aussi un examen des faits (CY, CZ, DE, FR, EE, ES, FI, HR, LV, NL, SE). En Suède, bien qu'il n'existe en général aucune restriction au contrôle juridictionnel, l'établissement des faits par une autorité administrative spécialisée a un poids important dans la pratique. Les Pays-Bas indiquent qu'il existe une différence entre la détermination des faits par l'autorité administrative qui est soumise à un contrôle juridictionnel absolu et l'appréciation des faits qui n'est soumise qu'à un contrôle juridictionnel restreint dépendant du pouvoir discrétionnaire de l'autorité administrative. S'agissant du contrôle de l'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'administration, l'Estonie et la Croatie signalent que les limites de cette marge d'appréciation sont assujetties au contrôle juridictionnel. En Italie, pays où il faut faire la distinction entre pouvoir discrétionnaire administratif et pouvoir discrétionnaire technique, il est à noter que le tribunal ne peut se substituer à l'administration dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'administration. La France indique que les pouvoirs discrétionnaires mènent à un niveau de contrôle réduit (erreur manifeste). D'un autre côté, Malte indique que le contrôle juridictionnel consiste à déterminer si un acte administratif a été raisonnable et juste.

6.2 Dans un autre groupe d'États membres, la fonction de contrôle juridictionnel est beaucoup plus axée sur le fait de savoir si l'autorité administrative a appliqué correctement le droit aux faits qu'elle a établis, bien qu'il existe certaines exceptions (limitées) (GB, ME, NO, PL, RS, SK). Chypre, qui indique que les faits sont assujettis au contrôle juridictionnel, semble cependant appartenir en partie aux deux catégories puisque, par la séparation des pouvoirs, le contrôle juridictionnel ne sert pas à évaluer l'exactitude des faits mais bien la légalité d'une décision administrative, bien qu'il y ait quelques exceptions. Plusieurs des États membres ont fait référence à un contrôle limité des faits qui, dans certains cas, ne permet par exemple que de recueillir des preuves portant sur des documents (PL) ou de contrôler si les faits ont été correctement établis par l'autorité administrative (ME, PT, SI).



6.3 En ce qui concerne l'appréciation de faits complexes, les ordres juridiques d'un groupe d'États membres ne prévoient pas de contrôle juridictionnel limité (DE, EE, ES, FI, HR, LU, MT, PT, RS, SE, SI). Toutefois, dans certaines circonstances, un certain type de compensation est néanmoins aussi prévu dans plusieurs de ces États. La Finlande observe que les preuves apportées par les experts jouent un rôle important dans les questions à forte spécificité technique. D'autres ordres juridiques permettent une réduction du niveau de contrôle standard lorsque les faits sont techniques (et difficiles) (Slovaquie : état de santé ou conditions techniques ; Italie : appréciation technique dans le cas d'une expertise technique sujette à discussion ; dans la pratique, le Portugal limite le contrôle juridictionnel aux principes généraux ; l'Espagne cite une décision ; en Allemagne, la jurisprudence prévoit un contrôle juridictionnel restreint en droit de l'environnement dans la mesure où et tant qu'il n'existe pas de norme scientifique généralement acceptée). Les Pays-Bas indiquent que les faits complexes sont souvent instruits par des experts, laissant à l'administration l'obligation de vérifier si cette expertise a eu lieu avec toute la diligence requise. Si c'est le cas, l'administration peut alors s'en remettre à l'avis de l'expert, sauf si la partie adverse établit un doute raisonnable. Ainsi, l'établissement des faits demeure assujéti au contrôle juridictionnel et les tribunaux administratifs ne se limitent pas aux critères procéduraux. Le Luxembourg a abandonné le concept d'erreur manifeste et développé une approche de contrôle global qui comprend un concept de marge d'appréciation excessive conditionnée à la fois par l'étendue de la marge et la complexité de l'affaire.

7.1 Dans un nombre non négligeable d'ordres juridiques des États membres, on peut observer que les critères de procédure sont plus stricts lorsque la loi confère aux autorités administratives des pouvoirs discrétionnaires significatifs. Dans une partie des États membres, du moins dans la pratique judiciaire ou la jurisprudence de ces États, les critères de procédure sont plus stricts ou l'intensité du contrôle juridictionnel sur les aspects de procédure est ou peut être plus forte dans les cas où l'administration dispose d'un pouvoir discrétionnaire substantiel (CY, DE, FR, IT, LV, LU, RS). Dans d'autres États membres, il n'existe pas de différence en matière d'exigences de procédure entre les affaires qui impliquent des pouvoirs



discrétionnaires administratifs substantiels et celles où ce n'est pas le cas (EE, ES, FI, NL, NO, ME, MT, PT, RO, SE, SI, SK). L'Estonie, le Monténégro, le Portugal et Chypre font cependant référence à l'importance accrue des motifs sur lesquels l'autorité administrative doit fonder une décision discrétionnaire. Les Pays-Bas soulignent qu'il n'existe pas dans l'ordre juridique néerlandais de pouvoir discrétionnaire en matière de détermination des faits, tandis qu'il ne peut y en avoir uniquement qu'en ce qui concerne l'appréciation des faits. Pour justifier l'existence d'un contrôle réduit, les États membres citent comme raison principale la séparation des pouvoirs (CY, DE, EE, FR, HR, NL, PT, SI) et les différences de capacité institutionnelle des tribunaux et des autorités administratives (DE, FR, GB, IT, LV). Les tribunaux (administratifs) de certains États membres se concentrent en général davantage sur l'examen de la légalité que sur l'exactitude matérielle de la décision administrative contestée. C'est pourquoi ils attachent peu d'importance à l'examen des faits. Par conséquent, il reste très peu de place pour un concept de contrôle moins étendu de faits complexes par rapport à un examen (complet) des faits (CY, GB, PL).

7.2 En ce qui concerne la validité supérieure reconnue aux avis spécifiques des experts, la majeure partie des États membres indiquent que leur ordre juridique ne prévoit aucune disposition en ce sens. Certains États membres indiquent toutefois que les avis spécifiques de la plupart des organes administratifs spécialisés sont considérés comme particulièrement fiables (SI : Office national du patrimoine culturel dans les procédures concernant un permis de construire ; NL : agence impartiale et indépendante possédant l'expertise nécessaire sur l'impact environnemental de mesures d'urbanisme et de développement ; CY : Autorité de planification et rapports d'analyse d'impact de l'Autorité environnementale). La Suède fait référence à certains avis d'autorités administratives spécialisées qui n'ont pas de valeur juridique prépondérante mais qui, dans la pratique, pèsent davantage dans la décision. En Finlande, il y a des juges-experts dans les affaires concernant la loi sur la protection de l'environnement et la loi sur l'eau. À Malte, les tribunaux peuvent, sur décision du président du tribunal, se faire assister d'experts.