



Bundesverwaltungsgericht



**Séminaire organisé par la Cour administrative fédérale  
d'Allemagne et l'ACA-Europe**

**ReNEUAL I –**

**Le droit administratif dans l'Union européenne**

***« Les procédures applicables à l'édition des décisions  
administratives individuelles »***

**Cologne, 2 – 4 décembre 2018**

**Réponses au questionnaire: Grèce**



Séminaire cofinancé par le programme « Justice » de l'Union Européenne

SEMINAIRE ACA [2-4 décembre 2018] REponses AU QUESTIONNAIRE  
CONTRIBUTION DU CONSEIL D'ETAT HELLENIQUE

I. Parties aux procédures administratives

1. (a) Le destinataire d'un acte administratif individuel faisant grief [l'exemple le plus caractéristique sont les destinataires des sanctions administratives], ainsi que l'administré qui demande l'édiction d'un acte qui lui est favorable [une autorisation ou une prestation] sont parties à la procédure administrative même en l'absence d'une disposition explicite à ce sujet.

En fonction de la nature de l'acte administratif individuel et de la réglementation qui est applicable en la matière, d'autres particuliers, personnes physiques ou personnes morales, peuvent être reconnus en tant que parties à une procédure administrative. Ainsi, un acte administratif faisant grief à son destinataire, par exemple le retrait d'une autorisation pour le fonctionnement d'une usine, peut constituer un acte favorable à l'égard d'un concurrent ou des habitants d'un site ou des associations pour la protection de l'environnement. Ces particuliers, surtout lorsqu'ils avaient été à l'origine de l'initiative de l'administration qui a conduit au retrait de l'autorisation, peuvent également constituer des parties à la procédure administrative. Par ailleurs, un acte administratif favorable pour la personne ayant demandé son édicition, peut constituer un acte faisant grief à d'autres particuliers. On peut citer à titre d'exemple un permis de construire ou un permis de déforestation d'un terrain (les deux sont qualifiés par la jurisprudence d'actes administratifs individuels) qui peuvent porter atteinte aux intérêts d'autres particuliers. Dans tous ces cas, même en l'absence d'une disposition explicite, les particuliers dont les droits ou les intérêts sont directement et concrètement en rapport avec la procédure administrative peuvent participer à cette procédure, selon la pratique administrative. Plusieurs législations spécifiques, fondées sur ces principes logiques introduisent des règles détaillées : on peut citer à titre d'exemple la législation concernant la passation des marchés publics et la législation sur l'évaluation des études d'impact sur l'environnement.

La participation d'autres institutions administratives, par exemple des services d'un autre Ministère ou des organes d'une collectivité locale ou des organes d'une autorité administrative indépendante, est souvent soit prévue par la législation qui régit la matière soit imposée par le caractère de l'acte administratif : Un permis de construire qui concerne un terrain n'étant pas régi par un plan d'urbanisme ne peut être accordé sans la participation à la procédure administrative des services du Ministère de la Culture qui sont compétents pour la protection du patrimoine culturel et des sites archéologiques ; ces services doivent examiner s'il y a une interdiction découlant de la législation sur la protection des sites et des monuments ou si, même en l'absence d'interdiction, le permis devrait être accompagné des conditions (excavations sous le contrôle des agents compétents etc) ; par ailleurs, les services compétents pour la protection des forêts interviennent également pour vérifier le caractère du terrain. Lors d'une procédure initiée par la Banque Centrale de la Grèce pour examiner si un établissement bancaire s'est conformé aux obligations de la législation sur le secteur bancaire qui visent à la protection des clients de ces établissements, le Ministère qui est compétent pour la protection des consommateurs peut être également informé, à la fois pour contribuer à l'investigation du dossier et pour être averti d'une éventuelle infraction de la législation concernant la protection des consommateurs.

(b) Les catégories des personnes qui ont la qualité de partie dans une procédure administrative sont en principe définies dans la législation spécifique qui est applicable en la matière (législation sur l'autorisation des projets ayant un impact sur l'environnement, législation sur les marchés de travaux publics ou des fournitures, législation sur les subventions et les aides d'Etat accordées aux entreprises etc). La qualité de partie à une procédure administrative peut aussi être déduite de certaines dispositions du Code de la procédure administrative non contentieuse (Loi 2690/1999) qui concernent la demande adressée à l'administration pour l'édition d'un acte administratif, l'accès aux documents, l'audition préalable et les droits de défense, la notification des actes administratifs, les recours administratifs. Toutefois, le Code de la procédure administrative ne contient pas des dispositions spéciales expresses sur ce sujet. La jurisprudence, notamment celle qui délimite l'intérêt à agir dans le recours contentieux, ainsi que les dispositions générales sur les recours contentieux (recours pour excès de

pouvoir et recours de pleine juridiction) fournissent aussi des éléments qui permettent de définir la qualité de partie dans la procédure administrative.

2. (a) Comme il a déjà été indiqué, les législations spécifiques définissent les catégories des personnes qui ont la qualité de partie dans une procédure administrative, en fonction chaque fois des exigences de la matière réglementée.

(b) Ce sont ces exigences et les considérations propres aux questions de fait et de droit à l'origine des législations spécifiques qui fournissent chaque fois l'explication et la justification des règles concrètes : ces règles soient appliquent les principes généraux et pour des raisons de clarté choisissent une formulation explicite de ces principes, soit les modifient en fonction des particularités de la matière réglementée.

3. Si la législation, générale ou spéciale, ne donne pas de définition ou des indications sur la question des parties à une procédure administrative, les particuliers ou les autorités administratives qui ont un intérêt, suffisamment direct et précis, à intervenir dans la procédure peuvent s'adresser à l'autorité compétente pour l'édiction de l'acte administratif, en déposant une plainte ou en demandant des informations sur la procédure en cours. Sauf prévision explicite contraire, l'administration qui reçoit la plainte, la demande etc n'est pas obligée de prendre une décision formelle pour accepter ou nier à la personne concernée la qualité de partie à la procédure. S'il n'existe pas de prévision spécifique, l'autorité administrative qui détient la compétence de l'édiction de l'acte n'est pas tenue à reconnaître d'office les parties potentielles ; toutefois, dans les circonstances de l'espèce une telle obligation pourrait résulter des principes de bonne administration.

4. (a) (b) Si une procédure administrative concerne plusieurs personnes dont les droits sont affectés par cette procédure (par exemple les droits de propriété en cas d'expropriation d'un terrain) l'administration est en principe tenue, soit par les dispositions expresses qui régissent la matière soit en vertu des principes d'une bonne administration soit pour des raisons pratiques, d'identifier d'office ces

personnes et de les informer de la procédure en cours, afin qu'ils puissent y participer.

(c) Si la partie n'exerce pas son droit de participer à la procédure administrative, son droit (constitutionnel) d'exercer un recours contentieux pour contester la légalité de l'acte administratif est maintenu ; toutefois, s'il peut invoquer librement devant le juge les pures questions de droit, la jurisprudence introduit souvent des limitations quant à son capacité d'invoquer des questions de fait ou de droit dont le jugement présuppose l'appréciation préalable de l'autorité administrative. Ainsi, par exemple, si l'autorité administrative compétente a pris une décision de démolition d'une construction, sur le motif que la construction est située dans une zone forestière (où l'interdiction de construire est absolue), après avoir informé la personne lésée de la procédure en cours et si la personne lésée n'a pas contesté devant l'autorité administrative la nature de la zone, les documents et les arguments avancés devant le juge administratif à l'occasion du recours contre l'acte de démolition seront, sauf cas d'erreur flagrante de qualification, rejetés soit comme irrecevables soit comme non fondés, le juge faisant dans des circonstances pareilles preuve de réticence à l'égard de preuves apportées directement devant lui.

5. (a) (b) En principe, l'administration n'étant pas obligée à édicter une décision formelle pour accepter la demande faite par un particulier ou une organisation qui désirent de devenir partie à une procédure administrative, le refus de l'administration d'accepter cette demande ne constitue pas un acte exécutoire susceptible d'un recours juridictionnel ; par conséquent, à la fois les parties initiales que ceux ayant demandé leur participation à la procédure doivent attendre la décision finale et peuvent la contester en justice, invoquant un vice de procédure du fait de la non admission de ces intéressés à la procédure administrative. Toutefois, si la législation spécifique qui régit la matière en prévoit autrement, ce refus peut constituer un acte administratif faisant grief et susceptible d'un recours. En ce qui concerne les autres autorités administratives, il faut faire la distinction entre les autorités de l'Etat stricto sensu et les autorités des collectivités territoriales. Si la décision finale relève de la compétence d'une autorité de l'Etat, les autres autorités de l'Etat n'ont pas, sauf disposition

contraire, la possibilité d'attaquer en justice ni la décision qui refuse leur admission à la procédure ni la décision finale, en vertu d'un principe général qui interdit les litiges entre divers organes de l'Etat ; de même, si la décision finale relève de la compétence d'une collectivité territoriale, les autres autorités de cette collectivité n'ont pas, sauf disposition contraire, la possibilité d'attaquer en justice ni la décision qui refuse leur admission à la procédure ni la décision finale, en vertu de ce même principe. Par contre, les autorités de l'Etat peuvent contester les décisions provenant des collectivités territoriales et les collectivités territoriales peuvent contester les décisions provenant des organes de l'Etat.

(c) Si l'omission constituerait un vice de procédure, l'autorité compétente peut prendre les mesures nécessaires afin d'éviter l'édiction d'un acte entaché de nullité.

6. (a) (b) Le Code de procédure administrative, qui codifie sur plusieurs points des principes jurisprudentiels bien établis, dispose que les autorités administratives antérieurement à toute action ou toute mesure portant grief aux droits ou aux intérêts d'une personne déterminée, doivent convoquer la personne intéressée à s'exprimer sur le sujet, par écrit ou oralement. La convocation est écrite, elle est notifiée à l'intéressé au moins cinq jours avant le délais qui lui est fixé pour se faire entendre et doit définir l'objet de la mesure ou de l'action envisagées par l'autorité administrative ; l'intéressé a le droit de prendre connaissance des pièces du dossier qui constituent des éléments de preuve et de les réfuter, invoquant ses propres documents de preuve. Le respect de cette règle procédurale, ainsi que la prise en compte par l'administration des explications de l'intéressé doivent faire partie de la motivation de l'acte administratif, motivation qui sauf disposition contraire peut aussi résulter des pièces du dossier. La mesure doit être par ailleurs décidée par l'autorité administrative, suite aux explications de l'intéressé (ou après l'expiration du délai qui lui est imparti pour présenter ses explications), dans un délai raisonnable.

Il a déjà été évoqué qu'un acte administratif favorable pour la personne ayant demandé son édiction, peut constituer un acte faisant grief à d'autres particuliers. Dans ces cas, même en l'absence d'une disposition explicite, les particuliers dont

les droits ou les intérêts sont directement et concrètement en rapport avec la procédure administrative peuvent participer à cette procédure, mais leur convocation à présenter leur point de vue n'est pas prévue. Si ces particuliers sont en grand nombre ou s'il est difficile de les identifier, ceci paraît raisonnable. La question se pose toutefois quand les personnes qui s'opposent à l'édition de l'acte favorable sont identifiables, notamment quand ils ont déjà manifesté leur opposition par des démarches auprès de l'administration : faut-il dans ce cas les convoquer par application mutatis mutandis des règles du Code susmentionnées ? En principe, la jurisprudence n'admet pas que l'omission de convocation de ces particuliers constitue un vice de procédure entraînant l'annulation de l'acte administratif.

En vertu du Code de procédure administrative, tout intéressé a le droit, à la suite d'une demande écrite, de prendre connaissance de documents administratifs ; l'intéressé qui a un intérêt légitime spécial peut par ailleurs, sur demande écrite, prendre connaissance des documents à caractère privé qui sont à la disposition de l'administration, si ces documents sont en rapport avec une affaire le concernant et qui soit est encore pendante devant l'administration soit a fait l'objet d'une décision. Des limitations résultant du respect de la vie privée et familiale etc sont prévues dans le Code qui prévoit de surcroît que le refus de l'administration à une demande d'accès aux documents doit être dûment motivé et doit être notifié à l'intéressé. En comparant ces dispositions avec celles concernant le droit d'être entendu on constate que le droit d'accès aux documents de l'administration profite non seulement aux destinataires directs des actes administratifs, mais à une catégorie plus étendue des personnes intéressées.

Sauf disposition contraire, toute personne qui fait preuve d'un intérêt suffisamment concret par rapport à une procédure administrative en cours peut déposer une demande, apporter des éléments de preuve, avoir accès au dossier et obtenir une copie de la décision définitive ; l'ampleur et la mise en application précise de ces droits sont définis soit par les règles déjà citées du Code de procédure administrative soit par les principes de bonne administration qui régissent l'action des autorités même en l'absence de prévision expresse.

## II. Détermination des faits et pouvoirs discrétionnaires

1. (a) Le Code de procédure administrative, qui est applicable aux autorités de l'Etat, des collectivités territoriales et des personnes morales de droit public, ainsi qu'à certaines autres personnes du secteur public, dispose expressément que les autorités administratives sont obligées d'effectuer d'office toute action prévue par la législation en vigueur, dans les délais prévus et, en tout cas, dans un délai raisonnable. Par ailleurs, le Code prévoit des règles spécifiques qui visent à assurer le principe de l'impartialité des organes administratifs. Cette obligation générale d'examiner d'office les faits de l'affaire avec attention et impartialité découle du principe de la légalité qui a un fondement constitutionnel et qui constitue le principe juridique de base de toute activité administrative.

(b) En vertu du Code de procédure administrative, la demande de l'intéressé pour l'édition d'un acte administratif est exigée lorsque la législation prévoit la formulation d'une telle demande ; pour faciliter la rédaction de la demande toute autorité compétente doit obligatoirement disposer des formulaires, dans lesquels sont mentionnés la législation applicable, les conditions pour l'acceptation de la demande, les documents et autres éléments que l'intéressé doit apporter pour fonder sa demande, ainsi que le délai prévu pour la réponse de l'administration à cette demande.

(c) En principe, même lorsqu'une demande de l'intéressé est à l'origine de la procédure administrative, l'autorité compétente n'est pas obligée d'examiner les faits uniquement en fonction des éléments de preuve apportés par l'intéressé ; elle doit examiner d'office aussi bien la validité des allégations de l'intéressé que les autres éléments de preuve nécessaires à l'exercice approprié de sa compétence. Conformément aux exigences du principe de légalité qui régit l'action de l'administration, l'autorité compétente, aussi bien dans les procédures d'office que dans les procédures qui présupposent la demande de l'intéressé, doit effectuer sa propre investigation pour déterminer les faits pertinents ; les éléments du dossier présentés par les particuliers qui participent à la procédure administrative sont également pris en considération. La détermination finale des faits et leur appréciation pour l'exercice de son pouvoir demeure, toutefois, sauf disposition



contraire fondée sur des considérations propres à une réglementation spécifique, la prérogative de l'autorité administrative compétente, qui doit cependant respecter l'autorité de la chose jugée (pour les décisions des juridictions) ou l'autorité de la chose décidée (pour les actes administratifs à caractère individuel).

(d) Suivant le principe de la légalité, pour exercer sa compétence l'administration doit prendre en considération aussi bien les faits favorables à l'intéressé que les faits qui lui sont défavorables ; dans les procédures disciplinaires, des considérations propres à la particularité de ces procédures peuvent exclure la prise en compte de certains faits défavorables.

(e) Des législations spécifiques, comme par exemple la législation sur la procédure disciplinaire dans le droit de la fonction publique, prévoient des règles de procédure spéciales pour la détermination des faits. Mais, selon le principe général l'administration est tenue d'effectuer sa propre appréciation, même dans les procédures déclenchées par l'initiative de l'intéressé : Dans une affaire récente, une entreprise avait demandé l'autorisation de l'administration pour développer un site touristique dans une zone forestière, invoquant une disposition spéciale qui permet un tel changement de l'affectation des sols si certaines conditions sont réunies et notamment s'il résulte des pièces du dossier que l'investissement privé en cause est particulièrement profitable à l'économie nationale ; exerçant un contrôle de légalité préventif sur le projet de décret soumis au Conseil d'Etat, la formation compétente pour donner un avis a décidé que l'évaluation de l'apport du projet à l'économie nationale, effectuée par l'étude présentée par l'entrepreneur en vue d'obtenir l'autorisation administrative, ne suffisait pas et que l'administration devrait effectuer une appréciation distincte, à partir des pièces du dossier que l'intéressé avait invoqué pour fonder sa demande. Cette décision n'est que l'application dans un cas concret du principe générale mentionné ci-dessus.

2. Ceux qui participent à la procédure administrative sont invités à coopérer avec l'administration pour la détermination des faits : Ceux qui formulent une demande pour obtenir l'édition d'un acte administratif sont en principe tenus de fournir toutes les pièces du dossier qu'ils invoquent, s'ils peuvent avoir accès à ces

pièces, à répondre aux questions qui leur sont posées, à compléter leur dossier si l'administration constate des lacunes ; toutefois, cette obligation de coopération ne peut justifier des entraves bureaucratiques à l'examen des demandes. Ceux qui prennent l'initiative de participer à une procédure sont aussi tenus de coopérer avec l'administration et doivent apporter ou invoquer concrètement tous les éléments de preuve à l'appui de leurs allégations.

3. (a) (b) Lors de l'établissement des faits, l'autorité administrative dispose en principe d'un pouvoir étendu et n'est pas obligée de respecter des règles précises de procédure quant aux éléments de preuve, à l'ordre de leur évaluation et à leur valeur. Toutefois, des régimes spécifiques (droit disciplinaire, droit bancaire, droit régissant la passation des marchés publics etc) introduisent des règles pour une organisation plus stricte de la procédure administrative d'établissements des faits.

(c) Lorsque des appréciations techniques de nature compliquée sont indispensables pour la détermination des faits dans une procédure administrative, la législation spéciale introduit des régimes spéciaux en fonction de la particularité de la matière réglementée.

4. Les principes généraux qui régissent la procédure administrative non contentieuse ne prévoient pas des règles spécifiques concernant les éléments de preuve lors de l'établissement des faits.

5. Lors d'une procédure judiciaire devant les juridictions administratives qui sont compétentes pour examiner la légalité de l'action administrative, l'instruction des faits incombe au juge qui évalue librement les éléments de preuve ; les parties au litige peuvent contribuer à l'instruction mais le juge est, sauf disposition contraire, maître de la procédure.

8. Le principe de légalité, le principe d'impartialité et de neutralité de l'administration, le principe de l'audition préalable de l'intéressé pour toute mesure ou action portant atteinte à ces droits ou à ces intérêts, le droit à l'information, la protection des données personnelles, le droit de s'adresser aux autorités, l'obligation de l'autorité compétente de répondre aux demandes d'accès

aux informations et de fournir aux administrés des attestations et autres pièces justificatifs à la suite de leur demande et dans un délai défini, ont un fondement constitutionnel et conditionnent l'action de l'administration dans la détermination des faits d'une affaire et dans la marge d'appréciation dont elle bénéficie dans cet étape de la procédure administrative. Cette marge d'appréciation est d'une autre nature et beaucoup plus étroite, théoriquement, de la marge dont elle dispose dans l'exercice classique de son pouvoir discrétionnaire ; toutefois elle prend des dimensions considérables surtout dans des domaines du droit où les matières d'ordre technique sont importantes. Le principe du contradictoire et la participation active des parties intéressés à la procédure administrative peuvent contribuer à la transparence des décisions administratives et rendre plus effectif le contrôle juridictionnel.

Le contrôle juridictionnel effectif de l'activité de l'administration est garanti dans la Constitution hellénique. L'ampleur du contrôle dépend de la nature du contentieux (La Constitution hellénique consacre le principe de la dualité des juridictions. Le contentieux civil et pénal relève des cours ordinaires de première instance et d'appel dont les décisions sont portées devant la Cour de Cassation. Dans le contentieux administratif les litiges ressortent de la compétence du Conseil d'Etat ou des cours administratives ordinaires (tribunaux administratifs de première instance, cours administratives d'appel). Le contentieux de l'excès de pouvoir relève en principe du Conseil d'Etat, qui statue en première et dernière instance : certaines catégories des litiges du contentieux de l'excès de pouvoir peuvent être attribuées, par la loi et en fonction de leur nature et de leur importance, aux cours administratives, dont les décisions relèvent en appel du Conseil d'Etat. Par contre, le contentieux de pleine juridiction relève en principe des cours administratives ordinaires; le recours en cassation contre les jugements rendus en appel ou en premier et dernier ressort est exercé devant le Conseil d'Etat).