



**SÉMINAIRE ORGANISÉ PAR LA COUR SUPRÊME D'ESPAGNE EN COLLABORATION  
AVEC ACA-EUROPE**

**Madrid, 21 novembre 2022**

**RAPPORT GÉNÉRAL**

***L'application de principes et clauses généraux dans la jurisprudence des juridictions  
contentieuses-administratives***

**I. – LES PRINCIPES GÉNÉRAUX DU DROIT DANS LE SYSTÈME DES SOURCES DU DROIT**

**Question n° 1.**

**1<sup>o</sup>) Quelle est la place et la fonction des principes généraux du droit dans le système des sources de l'ordre juridique de votre pays :**

- **Ils s'appliquent à défaut de loi**
- **Ils peuvent être appliqués directement, voire même écarter la loi initialement applicable et prévaloir sur elle.**

**Synthèse des réponses**

- Les principes généraux du droit s'appliquent à défaut de loi dans toute une série de pays (Autriche, Belgique, Croatie, République tchèque, Espagne, Estonie, Finlande, Allemagne, Italie, Lituanie, Portugal, Pologne, Roumanie, Slovaquie, Slovénie, Suède, Norvège).
- Ils peuvent s'appliquer directement, voire même écarter la loi initialement applicable et prévaloir sur elle dans d'autres pays (Bulgarie, Chypre, France, Grèce, Hongrie, Lettonie, Luxembourg, Pays-Bas).

Les principes généraux s'appliquent à défaut de loi et se plient, par conséquent, aux règles écrites, selon la plupart des rapports nationaux (17 des pays ayant répondu au questionnaire, dont l'Autriche, la Belgique, la Croatie, la République tchèque, l'Espagne, l'Estonie, la Finlande, l'Allemagne, l'Italie, la Lituanie, le Portugal, la Pologne, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie, la Suède et la Norvège).

Dans huit des pays (Bulgarie, Chypre, France, Grèce, Hongrie, Lettonie, Luxembourg, Pays-Bas), une application directe des principes généraux est par contre envisageable. Ceux-ci peuvent donc écarter la norme initialement applicable et prévaloir sur la solution qui découlerait de son application.

Ainsi, en Bulgarie, la plupart des principes généraux du droit ont été incorporés dans le droit positif. Toutefois, en vertu du principe énoncé à l'article 5 du Code civil judiciaire, selon lequel les principes généraux s'appliquent à défaut de loi, la Cour administrative suprême bulgare a affirmé leur application directe, qui peut avoir pour conséquence qu'ils contournent la disposition normative qui les contredit.

À Chypre, les principes généraux du droit ont traditionnellement été élaborés par le pouvoir judiciaire, dans le cadre de la jurisprudence. Les principes généraux du droit administratif



**Cofinancé par  
l'Union européenne**



développés ont toutefois été codifiés en 1999, pour sauvegarder la prise de décisions administratives par l'établissement de règles. Le cadre juridique des principes administratifs est ainsi régi par les principes généraux du droit administratif, repris dans la loi de 1999 (L. 158(l)/1999).

En France, les principes généraux sont, de manière générale, subordonnés à la loi. Toutefois, comme l'a affirmé le Conseil d'État français, certains principes généraux, tels que les principes d'égalité ou de continuité du service public, ont valeur constitutionnelle et la loi s'y plie.

En Grèce, si l'on considère la jurisprudence, seuls les principes généraux ayant valeur constitutionnelle peuvent écarter la loi initialement applicable et prévaloir sur elle.

En Hongrie, les principes généraux du droit sont décelables à différents niveaux de l'ensemble des sources du droit du système juridique. On les retrouve ainsi dans le cadre contraignant de la loi fondamentale hongroise du 1er janvier 2012, mais aussi dans la réglementation de divers droits fondamentaux, en tant que conditions constitutionnelles exprimées dans les décisions de la Cour constitutionnelle et comme principes dans différentes lois générales et sectorielles.

Il ressort du rapport de la Lettonie que, dans la mesure où les principes généraux du droit découlent du droit naturel, ils constituent un critère de légitimité pour les règles écrites et le législateur lui-même. Les règles écrites doivent donc être conformes aux principes généraux du droit et il s'ensuit que ces principes prévalent sur le droit écrit.

Au Luxembourg, traditionnellement, tant le Conseil d'État que la juridiction contentieuse signalaient l'existence de principes généraux du droit ayant valeur législative. La Cour constitutionnelle a toutefois récemment identifié des principes généraux du droit jouissant d'une valeur supra-législative, consacrés comme des principes généraux à valeur constitutionnelle.

Aux Pays-Bas, les principes généraux peuvent également être appliqués directement, même dans la mesure où ils prévalent sur le droit écrit applicable. La doctrine parle à cet égard d'application *contra legem* des principes généraux. Cette application *contra legem* des principes généraux est acceptée par la Cour suprême néerlandaise depuis les années 1970, même si cette dernière précise qu'il existe des limites à cet égard (comme celle prévue à l'article 120 de la Constitution).

En Serbie, les principes généraux du droit (dont certains issus du droit communautaire) sont intégrés dans la Constitution, les lois et le reste des règles écrites.

Au Royaume-Uni, en revanche, une réponse univoque ne peut être donnée à cette question. Deux sources de droit prédominantes coexistent en effet dans le système juridique britannique : la loi et le droit commun ou common law. La législation primaire, adoptée par le Parlement britannique, prime sur toutes les autres sources de droit, en vertu du principe constitutionnel de la souveraineté parlementaire. Pour les matières et questions juridiques pour lesquelles le Parlement n'a pas promulgué de lois, ou lorsqu'un texte législatif requiert une interprétation, le droit émane de la common law. On désigne par-là un ensemble évolutif de règles et de principes élaborés par les juges dans le cadre de la jurisprudence, au fil des siècles. La common law n'admet pas de lacune : en principe, elle fournit toujours une règle de droit qui doit être appliquée pour faire face à un problème juridique. Un certain nombre de principes et de droits constitutionnels fondamentaux proviennent de la common law. C'est ce qu'il y a de plus comparable aux principes généraux du droit, au Royaume-Uni. Ainsi, bien que



Cofinancé par  
l'Union européenne



les principes généraux ne puissent pas écarter ni prévaloir sur la législation primaire adoptée par le Parlement, ils peuvent influencer la manière dont les tribunaux interpréteront celle-ci.

En Espagne, en vertu de l'article 1.4 du Code civil espagnol, les principes généraux du droit s'appliquent à défaut de loi ou de coutume, tout en constituant la pierre angulaire de l'ordre juridique. Sur la base de ce précepte, il ressort de la jurisprudence que les principes généraux du droit ne peuvent être favorablement invoqués dans la pratique judiciaire qu'à défaut de règles légales ou coutumières. Le Tribunal Supremo de España (cour suprême espagnole) a ainsi statué que les principes généraux du droit, en tant que sources subsidiaires, après la loi et la coutume, ne peuvent être allégués que dans la mesure strictement nécessaire, si l'ordre juridique écrit ou coutumier ne prévoit rien en l'espèce (arrêt 107/2005, du 3 mars 2005). En tout état de cause, les principes les plus pertinents dans la pratique juridique ont été, pour la plupart, incorporés au droit positif en étant reconnu et inclus dans les lois, de sorte qu'ils sont généralement directement invoqués par la simple mention des lois qui les consacrent.

### **Question n° 2.**

**2º) Peut-on dire que les principes généraux du droit les plus pertinents dans votre culture et votre tradition juridique ont été positivés, c'est-à-dire consacrés, avec valeur de loi, dans la législation de votre pays ?**

- **Oui**
- **Oui, les plus pertinents (indiquez brièvement les plus notables)**
- **Non**

### **Synthèse des réponses.**

- Oui (Bulgarie, Croatie, Chypre, République tchèque, Estonie, Finlande, Allemagne, Grèce, Hongrie, Italie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Portugal, Slovaquie, Slovénie, Serbie, Espagne, Suède, Norvège, Royaume-Uni)
- Oui, les plus pertinents (Autriche, Belgique, France, Roumanie)
- Non (Malte Pays-Bas)

Dans leur majorité, les rapports nationaux ont apporté une réponse positive, dépourvue d'ambiguïté, à la question. Les principes généraux du droit disposent donc bien d'un appui normatif exprès dans les différents systèmes juridiques (voir, à cet égard, les rapports de la Bulgarie, de la Croatie, de Chypre, de la République tchèque, de l'Estonie, de la Finlande, de l'Allemagne, de la Grèce, de la Hongrie, de l'Italie, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Pologne, du Portugal, de la Slovaquie, de la Slovénie, de la Serbie, de l'Espagne, de la Suède, de la Norvège, du Royaume-Uni).

Dans quatre pays, les principes généraux les plus pertinents ont été consacrés dans des règles écrites.

En Autriche, les principaux principes de droit public ont ainsi été intégrés dans des règles de nature constitutionnelle, procédurale ou administrative. C'est notamment le cas des principes d'enquête d'office, du droit d'être entendu, du principe d'impartialité, de motivation, du droit à un procès équitable, du principe *non bis in idem*, du principe de typicité et de légalité ou du principe d'attente légitime.

En Belgique, les principes d'égalité, de non-discrimination, de motivation (formelle et matérielle) des actes administratifs individuels et de proportionnalité (à titre d'exemple, pour



**Cofinancé par  
l'Union européenne**



les autorisations d'accès à une activité de services) figurent parmi les principes les plus importants ayant obtenu une reconnaissance normative expresse. Viennent s'y ajouter, dans le domaine des marchés publics, les principes d'égalité, de non-discrimination, de transparence et de proportionnalité

En France, un ensemble de principes généraux du droit sont identifiés par le Conseil d'État. Ils sont non écrits et s'appliquent même sans texte. Parmi ceux-ci, relevons le principe d'interdiction du licenciement d'une femme enceinte pour des faits liés à sa maternité, dans le cadre d'un contrat de droit public. Certains principes ont toutefois été expressément consacrés dans le droit positif, tels que le droit de recours pour excès de pouvoir, le principe de reclassement professionnel, le respect de la vie privée ou la protection de la dignité humaine.

Au Luxembourg, un ensemble de principes généraux, d'origine jurisprudentielle, mais consacrés dans la législation depuis les années 1970, visent à établir un ensemble de garanties procédurales pour les administrés, dans leurs relations avec l'administration publique. Relevons notamment les principes de motivation des actes administratifs et de bonne administration, les droits de la défense de l'administré, la nécessaire participation de l'administré (dans la mesure du possible) à la décision administrative, le principe de collaboration procédurale de l'administration, le droit du citoyen d'être entendu et d'obtenir le dossier administratif, ainsi que l'obligation de l'administration de fournir à l'administré les informations nécessaires.

En Roumanie, l'ensemble de principes généraux applicables à l'administration publique, expressément repris dans le Code administratif roumain, comprend notamment les principes de légalité, d'égalité, de transparence, de proportionnalité, de satisfaction de l'intérêt public, d'impartialité, de continuité et d'adaptabilité.

Il convient de noter que, de tous les pays ayant répondu au questionnaire, seuls Malte et les Pays-Bas ont donné une réponse négative à cette question. À cet égard, on peut lire dans le rapport des Pays-Bas que, bien qu'un nombre considérable de principes aient été intégrés dans la législation (devoir de diligence, interdiction de détournement de pouvoir, principe de proportionnalité et devoir de motivation, entre autres), il ne s'agit pas des plus pertinents. À titre d'exemple, les principes de sécurité juridique et de confiance légitime n'ont pas été consacrés dans les règles administratives.

### **Question n° 3.**

**Dans la pratique judiciaire du droit public, les principes généraux du droit sont-ils fréquemment invoqués et appliqués, comme fondement des décisions ?**

- **Ils sont fréquemment invoqués et appliqués, et sont également pertinents et décisifs pour la résolution du litige.**
- **Ils sont fréquemment invoqués et appliqués, bien que généralement de manière complémentaire, pour renforcer des arguments qui reposent de manière primordiale sur l'interprétation et l'application de règles écrites.**
- **Ils ne sont pas fréquemment invoqués ni appliqués comme fondement des décisions.**



**Cofinancé par  
l'Union européenne**



### Synthèse des réponses.

- Ils sont fréquemment invoqués et appliqués, et sont également pertinents et décisifs pour la résolution du litige. (Autriche, Bulgarie, Belgique, Chypre, France, Hongrie, Lettonie, Luxembourg, Pays-Bas, Royaume-Uni)
- Ils sont fréquemment invoqués et appliqués, bien que généralement de manière complémentaire, pour renforcer des arguments qui reposent de manière primordiale sur l'interprétation et l'application de règles écrites. (Espagne, Croatie, Estonie, Finlande, Grèce, Lituanie, Malte, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Slovaquie, Slovénie, Norvège, Suède)
- Ils ne sont pas fréquemment invoqués ni appliqués comme fondement des décisions. (Allemagne)

Une grande majorité des répondants confirment que l'application des principes généraux du droit est fréquente dans leurs systèmes juridiques (25 pays).

Dans dix pays (Autriche, Bulgarie, Belgique, Chypre, France, Hongrie, Lettonie, Luxembourg, Pays-Bas, Royaume-Uni), ces principes sont non seulement fréquemment invoqués et appliqués, mais ils le sont également de manière pertinente et déterminante pour la résolution des litiges, acquérant de la sorte une importance considérable dans ces systèmes.

Dans le système juridique de quinze pays, les principes généraux s'appliquent ou sont invoqués en complément des règles écrites, contribuant ainsi à ce que ces dernières soient correctement interprétées.

Des pays comme l'Autriche, la Grèce, l'Espagne, la Slovénie et la Serbie justifient cette réponse par le fait que les principes généraux du droit les plus pertinents ont été incorporés, pour la plupart, dans le droit positif, y compris dans des règles constitutionnelles. C'est la raison pour laquelle, si ces principes sont mentionnés, c'est généralement parce que les règles écrites qui les incluent et les consacrent sont directement invoquées.

Dans d'autres pays, comme l'Italie, la Lituanie, Malte, la Pologne, le Portugal, la Roumanie ou la Norvège, les principes du droit, s'ils jouent généralement un rôle subsidiaire dans la hiérarchie des sources du droit, sont souvent invoqués dans la pratique judiciaire. Ils servent donc non seulement à renforcer les arguments qui reposent sur les règles écrites, mais aussi à interpréter ces dernières lorsque ces dernières sont ambiguës ou incertaines.

En Slovaquie, la solution est mixte. Dans la pratique, les organismes de l'administration publique tranchent sur la base de la lettre de la loi (*droit écrit*). Dans les cas litigieux, toutefois, les principes généraux du droit servent directement de base à la décision (à titre d'exemple, les principes de la passation des marchés publics).

Il n'y a que dans le système juridique allemand que les principes généraux du droit ne soient pas fréquemment invoqués ni appliqués comme fondement des décisions. Dans le rapport allemand, cette réponse est justifiée par le fait que la plupart des principes généraux ont été transposés dans la législation et sont donc directement applicables.





#### **Question n° 4.**

**Si vous avez répondu par l'affirmative à la question précédente, peut-on dire que les principes généraux du droit sont invoqués et appliqués de manière générale et transversale dans tous les domaines ou matières du droit public ?**

#### **Synthèse des réponses.**

Tous les États interrogés ont répondu par l'affirmative à cette question, confirmant que leurs juridictions appliquent les principes généraux du droit de manière générale et transversale, dans tous les domaines ou matières du droit public.

#### **Question n° 5.**

**Dans le système juridique de votre pays, des principes généraux, spécifiques au droit administratif, indépendants d'autres principes généraux du droit, sont-ils appliqués indistinctement dans tous les domaines juridiques, comme le droit civil, pénal ou du travail ?**

#### **Synthèse des réponses.**

Dans presque tous les États consultés, des principes de droit administratif sont potentiellement applicables, conjointement à d'autres principes généraux.

Seule la Croatie, où il n'existe pas de principes généraux propres au droit administratif, fait exception à la règle.

En Italie, bien qu'il y ait des principes propres au droit administratif, ceux-ci excluent et écartent les autres principes généraux. Dans l'ordre juridique italien, les principes généraux relatifs au droit administratif sont en effet spécifiques et inclus tant dans la Constitution que dans la loi. Ils peuvent prévaloir sur d'autres principes généraux qui ont trait à d'autres matières, en raison de la pondération qu'effectuent les tribunaux lorsqu'ils statuent sur un cas concret.

En ce qui concerne la taxinomie de ces principes, il convient de souligner que de nombreux pays incluent dans leurs catalogues les principes de bonne administration (aux Pays-Bas, une distinction est même opérée entre bonne administration de nature procédurale et substantive), d'efficacité et d'efficience, de légalité et de transparence.

Indépendamment de cet ensemble de principes structurels et communs, il est enrichissant de noter la présence d'autres types de principes, de nature plus endémique, tels que les attentes légitimes (Allemagne); le secret officiel (Autriche); le caractère de service public de l'administration (République tchèque); la vérité substantielle et le règlement amiable (Slovaquie); la continuité du service public (Grèce); le guichet unique et l'enquête objective (Lituanie); la subsidiarité (Roumanie); l'officialité (Suède) ou l'administration en ligne, l'administration ouverte et la coopération avec l'Union européenne, prévus dans le Code de procédure administrative portugais.

Enfin, au Royaume-Uni, des principes propres au droit administratif peuvent être appliqués avec d'autres principes généraux, dont bon nombre ont été développés dans le cadre de la common law. Bien que certains principes du droit coutumier ne soient pertinents que pour des



**Cofinancé par  
l'Union européenne**



questions de droit public et administratif, ce type de litiges peut requérir l'application de principes généraux d'une autre nature.

## **II.-L'INTÉGRATION COMMUNE DES PRINCIPES GÉNÉRAUX DU DROIT : UNION EUROPÉENNE ET DIALOGUE HORIZONTAL :**

### **Question n° 6.**

**Le système normatif administratif de votre pays a-t-il incorporé sans heurt les principes généraux du droit de l'Union européenne ?**

### **Synthèse des réponses.**

Si l'on considère l'incorporation dans les systèmes juridiques nationaux des principes généraux propres au droit de l'Union européenne, le sondage est, à cet égard, hétérogène.

Ainsi, pour tenter de schématiser, on constate que les grands États méditerranéens déclarent n'avoir pas éprouvé de grandes difficultés à incorporer les principes généraux du droit de l'Union européenne dans leurs acquis réglementaires. Il en va ainsi en France, où le caractère contraignant des principes généraux du droit de l'Union européenne pour les actes nationaux est reconnu depuis que le Conseil d'État a clairement affirmé, en 2001, l'applicabilité en droit interne des principes généraux du droit de l'Union, grâce aux arrêts Freymuth et FNSEA.

Ce type de principes est aussi d'application en Italie, indépendamment du fait que les principes généraux d'impartialité et de bonne administration soient consacrés à l'article 97 de la Constitution italienne, ce qui n'empêche en effet pas l'admission des principes généraux du droit de l'Union européenne.

Dans le cas du Portugal, c'est le rôle du législateur national dans la transposition des directives qui est souligné. La même logique prévaut finalement en Espagne. Une certaine complexité y est toutefois admise, lorsque des structures étrangères à sa tradition juridique ont été incorporées dans le droit espagnol. C'est par exemple le cas de la transposition de la directive relative aux services dans le marché intérieur, qui a entraîné la limitation du traditionnel « régime d'autorisation » administratif, d'autres mécanismes gagnant alors du terrain, comme celui de l'auto-responsabilité ou de l'autocontrôle du citoyen.

À Chypre aussi, la majorité des principes généraux du droit de l'UE appliqués par la Cour de justice de l'Union européenne pour déterminer la légalité des mesures administratives, comme la sécurité juridique, l'égalité de traitement, la proportionnalité, la bonne administration et le respect des droits fondamentaux, sont consacrés dans la législation nationale. Il convient de souligner à cet égard qu'ils sont également sauvegardés par le pouvoir judiciaire dans les précédents judiciaires établis.

La Lettonie est le seul des pays baltes à ne pas transposer les principes généraux propres au droit de l'Union. L'Estonie et la Lituanie, par contre, les reconnaissent et les appliquent fréquemment dans leur système juridique, un grand nombre d'entre eux coïncidant avec les principes juridiques découlant de leurs propres chartes constitutionnelles.

Il convient de souligner que dans des pays nordiques, comme la Finlande et la Suède, une incorporation spéciale ou spécifique de ces principes supranationaux n'a par contre pas été



**Cofinancé par  
l'Union européenne**





nécessaire, étant donné qu'ils étaient déjà reconnus et consacrés dans la législation et la pratique procédurale nationale. Il en va de même pour des États d'Europe centrale tels que l'Allemagne, la Slovaquie (en vertu de l'article 7 de la Constitution slovaque, les actes juridiquement contraignants des Communautés européennes et de l'Union européenne prévalent sur les lois de la République slovaque), les Pays-Bas et la Pologne. Ils se distinguent à cet égard d'États voisins, tels que l'Autriche, la Croatie, la Serbie, la Hongrie, la Roumanie ou la République tchèque, qui intègrent ces principes dans leurs systèmes juridiques. Dans ce dernier pays, des problèmes d'ajustement sont aussi reconnus en ce qui concerne, à titre d'exemple, le principe de la participation publique aux procédures relatives à la protection de l'environnement. La décision du législateur tchèque de restreindre l'accès des ONG environnementales aux procédures en vertu de la loi sur la construction est ainsi controversée.

La Norvège est un cas à part. Sans être membre de l'Union européenne, ce pays applique les principes pertinents dans le cadre de l'Accord sur l'Espace économique européen (EEE) de 2016, en les incorporant par l'adaptation de la « Loi de l'EEE ». En vertu de celle-ci, l'Accord est applicable comme une loi norvégienne et, en cas de contradiction entre un acte législatif conçu pour assurer le respect de la loi de l'EEE et d'autres dispositions de la loi norvégienne, la règle de conformité à la loi de l'EEE prévaudra.

Au Royaume-Uni, finalement, cette incorporation des principes généraux du droit de l'Union européenne dans l'ordre juridique interne n'est pas non plus jugée nécessaire, sans préjudice du fait que nombre de ces principes s'expriment dans le droit coutumier. Ainsi, en vertu de la section 6 de la loi britannique de retrait de l'Union européenne (European Union (Withdrawal) Act) de 2018, la validité, la signification ou l'effet de toute loi de l'UE retenue sera déterminée conformément aux principes généraux du droit de l'UE en vigueur au 31 novembre 2020.

#### **Question n° 7.**

**Est-il courant dans la pratique judiciaire de votre pays d'invoquer et de prendre en considération les principes généraux spécifiques du droit de l'Union européenne dans des domaines dépourvus d'harmonisation normative ?**

- **Oui, pour certaines matières**
- **Non, de manière générale**

#### **Synthèse des réponses.**

La plupart des États ont répondu par l'affirmative à cette question, en mettant en évidence des cas de figure dans lesquels les principes généraux du droit de l'Union européenne sont souvent invoqués et pris en considération dans des domaines dépourvus d'harmonisation normative. Il en va ainsi de la République tchèque, de la Grèce, de la Slovénie ou de l'Espagne dans le domaine de la fiscalité non harmonisée. En Pologne, l'applicabilité du droit à une bonne administration dans les domaines non harmonisés a, en particulier, été mise en évidence. En Italie, la possibilité d'invoquer ces principes et leur prise en considération est équivalente à celles des principes généraux du droit interne. En Bulgarie, c'est le principe de proportionnalité qui est souligné.

Certains États ont répondu à cette question par la négative : En Autriche, ces principes ne peuvent être invoqués et pris en considération que s'ils peuvent être extraits de la législation interne. Il en va de même en Finlande. En France, à Malte et en Allemagne, ces principes ne



**Cofinancé par  
l'Union européenne**





sont invoqués que dans le domaine du droit de l'Union européenne. La Slovaquie répond par la négative, tout comme la Norvège et la Royaume-Uni, des d'États qui certes n'appartiennent pas ou plus à l'Union européenne. Dans le cas de ce dernier pays, en particulier, il apparaît que, nonobstant ce qui précède, presque tous les principes se retrouvent dans la common law.

#### **Question n° 8.**

**Dans le cadre de l'application des principes généraux énoncés dans le droit de l'Union européenne, lorsque le principe général européen applicable au litige en question se heurte au droit national, la solution a-t-elle été d'écarter et de ne pas appliquer la règle nationale, afin de laisser place au principe général européen ?**

- **Oui**
- **Cette solution a été choisie dans certains cas. Dans d'autres, on a opté pour des solutions ou réponses différentes**

#### **Synthèse des réponses.**

La grande majorité des États ayant répondu à cette question l'ont fait par l'affirmative.

Si l'on considère le cas de la France, le Conseil d'État s'est prononcé de manière claire et définitive sur la question délicate de la place du droit national et des principes généraux de l'ordre juridique de l'Union dans la hiérarchie des normes, dans son arrêt du 3 décembre 2001, Syndicat national de l'industrie pharmaceutique (SNIP). Le Conseil d'État a examiné le droit à la lumière de deux principes généraux du droit communautaire, la sécurité juridique et la confiance légitime, reconnaissant ainsi que ces principes ont une valeur supralégislative. À la suite de l'arrêt SNIP du Conseil d'État, d'autres décisions renvoient aux principes généraux de l'ordre juridique communautaire, soulignant qu'ils ont « une valeur égale à celle des traités ».

Dans le cas de Malte, le principe de l'interprétation conforme a été souligné et mis en évidence, dans la réponse à cette question. En Roumanie, les principes généraux du droit de l'Union européenne sont, avec les sources primaires et le droit dérivé, l'une des sources du droit européen. Dès lors, en cas de conflit entre les règles nationales et un principe général de l'Union européenne, le juge national doit rendre effectif le principe de suprématie de l'Union. Il convient simultanément de souligner l'importance du mécanisme préjudiciel devant la Cour de justice de l'Union européenne.

La réponse de la Norvège et du Royaume-Uni à cette question est négative.

#### **Question n° 9.**

**Est-il courant dans la pratique judiciaire d'invoquer et de prendre en considération le principe de confiance légitime ?**

- **Oui, comme principe transversal**
- **Oui mais seulement dans certaines matières et domaines sectoriels harmonisés par le droit de l'Union (indiquez quelles matières et quels domaines)**
- **Non.**



**Cofinancé par  
l'Union européenne**



### **Synthèse des réponses.**

La plupart des États ont répondu à cette question en indiquant qu'il était habituel d'invoquer et de prendre en considération le principe de confiance légitime comme principe transversal.

Certains ont souligné que ce principe découlait directement de leurs textes constitutionnels tel qu'interprétés par leurs cours constitutionnelles. C'est le cas des pays suivants : Autriche, République tchèque, Estonie, Luxembourg, Portugal ou Slovénie. Ce principe a été incorporé dans des textes juridiques internes dans des États tels que la Finlande, la Lituanie ou la Pologne.

Certains États ont répondu en soulignant le lien entre le principe de confiance légitime et d'autres principes. En ce sens, Chypre l'a mis en relation avec la bonne foi et la *stare decisis*, l'Autriche avec le principe d'égalité et le Royaume-Uni avec la doctrine de l'*estoppel*.

Aux Pays-Bas, le champ d'application de ce principe est plus large que dans d'autres États, étant donné qu'il peut également opérer *contre legem*.

La Norvège ainsi que la France ont répondu par la négative. Dans le cas de ce dernier pays, l'applicabilité du principe de confiance légitime dans le domaine du droit de l'Union européenne et l'intense débat doctrinal et jurisprudentiel auquel ce principe a donné lieu sont toutefois mis en évidence.

Dans les cas de la Hongrie, de la Roumanie, de la Suède ou du Royaume-Uni, la réponse a été que ce principe n'est invoqué et pris en considération que dans certaines matières et domaines sectoriels harmonisés par le droit de l'Union.

### **Question n° 10.**

**La prise en compte du principe de confiance légitime peut-elle même conduire à l'annulation des décisions administratives qui vont à l'encontre de ces principes ou les transgressent ?**

- **Oui**
- **Non, ces principes ne servent qu'à déterminer des réparations ou des dommages compensatoires lorsque les décisions administratives les enfreignent.**

### **Synthèse des réponses.**

Oui, dans certains cas concrets.

Tous les pays, à l'exception de la Norvège, ont répondu par l'affirmative. Dans la plupart des cas, il est toutefois reconnu que ce cas de figure n'est pas fréquent, qu'il est soumis à des conditions strictes ou qu'il est pris en considération pour moduler l'analyse de la conformité au droit de l'action contestée.

En Espagne, le champ d'application de ce principe a passé, dans la plupart des cas, par l'analyse de la responsabilité patrimoniale. Au Royaume-Uni, s'il est possible pour l'administration d'agir équitablement sans satisfaire la confiance légitime, le tribunal peut alors accorder une solution ou un avantage différent, ou ordonner que l'administration prenne sa décision en tenant compte de la confiance légitime comme facteur pertinent.



**Cofinancé par  
l'Union européenne**



Au Pays-Bas, la violation de ce principe, telle qu'elle est définie dans le droit interne, peut conduire à l'annulation de décisions administratives. Il est toutefois plus difficile d'aboutir à un tel résultat avec l'application du principe européen de confiance légitime, ce dernier imposant des exigences plus élevées que son équivalent néerlandais. En Suède, ce principe n'a pas eu d'incidence notable sur la jurisprudence dans les affaires qui ne relèvent pas du droit de l'UE.

Au Luxembourg, une application contraire à la loi du principe de confiance légitime ne serait en principe pas possible. Depuis la consécration de ce principe par sa Cour constitutionnelle, cette solution devrait toutefois être appelée à évoluer, même si le tribunal administratif n'a pas eu jusqu'à présent l'occasion de se prononcer.

Le principe de confiance légitime n'existe pas dans le droit interne français. Dans ce pays, le juge a joué un rôle décisif dans l'évolution des principes de protection de la confiance légitime et de sécurité juridique.

Seule la Norvège a répondu de manière négative. Ces principes ne servent dans ce pays qu'à considérer des réparations ou des indemnisations, lorsque les décisions de l'administration les enfreignent d'une manière ou d'une autre. Les attentes d'un particulier ne donneront normalement pas lieu à des compensations, même si cela dépendra du bien-fondé des attentes et des circonstances qui ont conduit à la décision à leur encontre.

#### **Question n° 11.**

**Le principe de bonne administration, visé à l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, a-t-il été intégré et appliqué dans la pratique judiciaire de votre pays ?**

- **Oui, comme principe transversal**
- **Seulement dans certaines matières et certains domaines sectoriels harmonisés par le droit de l'Union (indiquez quelles matières et quels domaines)**
- **Ne s'applique pas habituellement**

#### **Synthèse des réponses.**

La plupart des pays appliquent ce principe dans leur pratique judiciaire, même dans les cas où il n'est pas énoncé comme tel dans leurs constitutions ou lois nationales respectives, car il est repris de manière implicite dans d'autres principes qui font partie de leur ordre juridique interne.

Parmi les principes énoncés par les pays susmentionnés, où le principe de bonne administration est considéré comme implicite, on peut citer l'objectivité, l'efficacité, l'impartialité, le droit d'être entendu, l'accès au dossier personnel, le droit d'obtenir une décision motivée et sans retard excessif.

En Roumanie, ce principe ne s'applique que dans certaines matières ou domaines, notamment l'exercice des fonctions publiques et la supervision de l'activité financière.

L'Autriche, la France, Malte, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède ont répondu par la négative. À Malte, toutefois, bien que ce principe ne soit pas spécifiquement prévu dans l'ordre juridique interne, son application est courante dans la pratique judiciaire.



**Cofinancé par  
l'Union européenne**



L'Autriche, la France et les Pays-Bas déclarent que l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne concerne les institutions de l'Union européenne et ne vise pas directement les États membres ou leurs institutions. Aux Pays-Bas, le principe de bonne administration reflète les principes juridiques généraux du droit de l'UE, qui sont appliqués par les tribunaux néerlandais lorsqu'une affaire tombe dans le champ d'application du droit de l'Union.

Au Royaume-Uni, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne n'a pas été reconnue comme une partie du droit de l'Union européenne devant être conservé dans The European Union (Withdrawal) Act 2018. Elle n'a donc plus aucune application au Royaume-Uni.

En Suède, le principe de bonne administration n'est pas considéré comme un droit individuel exigible, bien qu'il ait été introduit dans la législation nationale.

Finalement, de nombreux éléments du principe de bonne administration sont appliqués dans la loi norvégienne. Il ne s'agit cependant pas, dans ce pays, d'un principe ou d'un droit spécifique de l'individu à ce que ses affaires soient gérées de manière équitable et dans un délai raisonnable.

#### **Question n° 12.**

**La prise en compte du principe de bonne administration peut-elle même conduire à l'annulation des décisions administratives qui vont à l'encontre de ces principes ou les transgressent ?**

- **Oui, dans certains cas concrets.**
- **C'est tout à fait impossible, notamment parce que ce principe ne sert que de ligne de conduite au sein de l'administration et ne peut être invoqué par le citoyen.**

#### **Synthèse des réponses.**

La plupart des pays répondent par l'affirmative, certains d'entre eux lient l'annulation de décisions administratives à la violation de principes voisins ou d'un ou de plusieurs des composants de ce principe.

Parmi les principes ou droits qui peuvent être invoqués et dont la violation peut entraîner l'annulation de l'acte administratif dans différents pays, relevons la continuité des services publics, la légalité, la sécurité juridique, l'efficacité, l'impartialité, le droit d'être entendu, d'accéder à son dossier personnel, d'obtenir une décision motivée et sans retard indu, ou d'utiliser sa langue maternelle.

En Allemagne, ce principe a essentiellement trait à la légalité formelle d'un acte administratif et les vices de procédure n'entraîneront la nullité de la décision qu'en cas de violations très graves. En Autriche, le principe de bonne administration, visé à l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, concerne les institutions de l'UE, et non pas nationales. Le principe de bonne administration figure toutefois également dans la loi autrichienne régissant la procédure administrative. En République tchèque, bien qu'il s'agisse



**Cofinancé par  
l'Union européenne**



d'un principe qui sert principalement de guide pour le comportement de l'administration, il peut être invoqué et une infraction à ce principe peut entraîner l'annulation de la décision administrative. En Slovaquie, la Cour suprême a annulé à plusieurs reprises des décisions d'organismes publics en matière d'autonomie universitaire (à laquelle les dispositions générales des procédures administratives ne s'appliquent pas), en faisant référence à la réglementation européenne des principes de bonne administration.

La réponse du Portugal, du Royaume-Uni et de la Suède est négative. Au Portugal, le contrôle des tribunaux se limite à la stricte légalité. Celle-ci peut donc difficilement constituer, en soi, une cause de nullité. Ce principe n'est tout simplement pas d'application au Royaume-Uni, bien que diverses règles de droit coutumier du droit public puissent être expliquées comme des aspects de bonne administration. En Suède, finalement, le principe de bonne administration n'est pas considéré comme un droit individuel exécutoire.

### **Question n° 13.**

**Est-il courant dans la pratique judiciaire d'invoquer et de prendre en considération le principe de nécessité et de proportionnalité des actions administratives qui limitent ou restreignent l'accès à une activité économique ou son exercice ?**

### **Synthèse des réponses.**

Les États participants s'accordent, pour la plupart, à reconnaître à ce principe un caractère positiviste ou fondamental, dont la violation entraîne la nullité de l'acte administratif ou de la disposition à caractère général. On ne dénombre que deux exceptions à la règle : Malte et la Norvège, où ce principe ne s'applique pas.

Non seulement ce principe revêt un caractère administratif mais, dans certains États, il est inscrit dans la Constitution elle-même ou élevé au rang de principe constitutionnel. On retrouve ce principe dans la Constitution en Grèce (les articles 5 et 25 de la Constitution grecque garantissent le droit à la liberté économique et au principe de proportionnalité), en Italie (conformément à l'article 41 de la Constitution italienne, le droit à l'initiative économique ne peut être limité que pour des raisons sociales), en Lettonie (article premier de la Constitution) et en Slovénie (la Constitution l'utilise comme critère pour évaluer l'ingérence dans un droit humain individuel : propriété privée, libre initiative économique etc.).

Pour être élevé au rang de principe constitutionnel, il faut une déclaration en ce sens par la Cour ou le Tribunal constitutionnel concerné : c'est le cas en Roumanie, dont la Cour constitutionnelle a déclaré que le principe de proportionnalité doit être reconnu comme principe constitutionnel (décision 157/1998 et arrêt 161/1998), et au Luxembourg, où la Cour constitutionnelle, partant de l'application de ce principe comme principe général, déclare formellement qu'il a valeur constitutionnelle depuis l'arrêt du 19 mars 2021.

Ces catégories de nécessité et de proportionnalité peuvent également servir de principe implicite dans l'ordre constitutionnel, dans le cadre de la preuve de proportionnalité : c'est le cas en République tchèque (dans les procédures d'annulation de dispositions légales) ou aux Pays-Bas (dont le Conseil d'État déclare que cette preuve de proportionnalité comprend les trois éléments d'adéquation, de nécessité et de proportionnalité *stricto sensu*). En Estonie, la restriction du droit d'entreprendre est considérée comme une cause d'inconstitutionnalité.



**Cofinancé par  
l'Union européenne**



D'un point de vue administratif, le principe de nécessité et de proportionnalité sert généralement de paramètre de légalité de l'action des autorités publiques, dans l'adoption d'actes administratifs comme de dispositions à caractère général. Il s'applique dans tous les domaines de la prise de décisions (Chypre) ou dans toutes les relations juridiques entre l'administration et les citoyens (Lettonie).

Il a également une projection caractéristique qui se manifeste comme un mécanisme de limitation du pouvoir discrétionnaire administratif, en conjuguant la pondération du binôme intérêts généraux/intérêt particulier. Il en va ainsi au Portugal (les mesures restrictives doivent respecter une « juste proportion » si l'on compare leurs coûts/bénéfices), à Chypre (la proportionnalité consiste dans la corrélation entre la décision administrative et la fin légitime pour laquelle elle est conçue), en Lettonie (la restriction des droits des particuliers ne se justifie que dans la mesure où elle représente un avantage significatif pour la société), en Serbie (l'imposition d'obligations doit passer par l'adoption des mesures les moins restrictives ou les plus avantageuses pour la partie, à condition d'atteindre les finalités de la réglementation) et aux Pays-Bas (les conséquences néfastes d'une ordonnance adressée à la personne concernée ne peuvent être disproportionnées par rapport aux fins poursuivies par celle-ci).

L'application de ce principe dans la pratique judiciaire des États participants se généralise, notamment dans des domaines matériels concrets tels que : la révision de mesures restrictives dans le cadre de la pandémie de COVID-19 (République tchèque et Finlande) ; l'exercice de certaines professions, notamment dans le secteur de la photographie (Autriche) ; les marchés publics, la fiscalité et l'accès à des fonds européens, ainsi que leur utilisation (Roumanie, arrêts de la Cour de cassation des 22 février et 10 juin 2021) ; la fiscalité (Slovaquie, arrêt de la Cour constitutionnelle du 29 juin 2010) ; les impôts et la réglementation des tarifs applicables à la publicité publique (Slovénie) ; la restriction de l'usage de la propriété de la plage et l'interdiction du reboisement (Suède) ; les litiges liés au refus de l'administration d'accorder une licence ou un permis nécessaire à l'exercice d'une activité économique (Bulgarie) ; et en matière d'ordre public et de police administrative, de liberté de réunion, de liberté du commerce et de l'industrie, mais aussi comme critère de révision de sanctions administratives ou de certaines décisions réglementaires de l'activité économique telles que les autorisations de concentration (France, arrêt Benjamin du 19 mai 1933 ou arrêts du Conseil d'État du 22 juin 1951, 13 mars 1968 et 21 décembre 2012).

Et cette application a non seulement lieu dans le cadre des principes de l'ordre juridique respectif, mais aussi en tenant compte de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (France) ou de la Convention européenne des droits de l'homme (Royaume-Uni).

#### **Question n° 14.**

**La cour suprême de votre pays a-t-elle pris en considération l'interprétation et l'application de l'un des principes susmentionnés (confiance légitime, nécessité, proportionnalité ou bonne administration) ou d'autres principes par d'autres hautes juridictions nationales européennes ?**



**Cofinancé par  
l'Union européenne**



### **Synthèse des réponses.**

Les réponses oscillent. Dans certains États participants, il n'est pas tenu compte des décisions d'autres juridictions (Croatie, Hongrie, Lituanie, Pologne, Suède, Norvège et Royaume-Uni). Dans d'autres, il est parfois tenu compte de la jurisprudence d'autres États, soit en raison de la proximité ou de l'affinité des systèmes juridiques, soit lors de poursuites dans certaines matières. Parmi les pays tenant compte de la jurisprudence de systèmes juridiques proches ou avec lesquels ils ont des affinités, on retrouve Chypre (qui s'inspire du Conseil d'État hellénique, compte tenu du fait que son droit public applique le système administratif grec), la Grèce (son système juridique s'inspirant du droit français et allemand), Malte (qui s'intéresse aux décisions des juridictions de l'Italie et du Royaume-Uni), la Slovénie (qui s'intéresse aux décisions des juridictions de l'Allemagne, de la France, de l'Irlande ou du Luxembourg) et la Slovaquie (qui s'intéresse à la jurisprudence tchèque, notamment dans des matières régies par le droit de l'Union européenne).

Parmi les pays tenant compte de la jurisprudence de systèmes juridiques dans certaines matières, on retrouve : l'Autriche (qui suit la jurisprudence de la Cour constitutionnelle fédérale allemande en matière d'asile), la République tchèque (qui s'inspire de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle fédérale allemande concernant le principe de confiance légitime), la France (qui s'appuie sur la jurisprudence de la Cour constitutionnelle fédérale allemande et celle de la Cour de justice de l'Union européenne concernant le principe de proportionnalité), l'Italie (dans ses décisions liées au COVID-19), le Portugal (qui s'inspire de la jurisprudence constitutionnelle allemande concernant l'application de la loi sur les métadonnées) et les Pays-Bas (qui s'inspirent de la jurisprudence allemande relative à la preuve de proportionnalité).

Certains pays singularisent la prise en compte de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et/ou de la Cour européenne des droits de l'homme : Lettonie, Pays-Bas, Luxembourg et Serbie.

Finalement, d'autres pays déclarent qu'ils ne prennent en compte ce principe qu'occasionnellement, sans plus de précisions à ce sujet : Allemagne et Roumanie.

### **Question n° 15.**

**Conformément à l'article 6, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne, les droits fondamentaux qui sont le fruit de traditions constitutionnelles communes aux États membres font partie du droit de l'Union en tant que principes généraux. La cour suprême de votre pays a-t-elle identifié de telles traditions constitutionnelles communes ?**

### **Synthèse des réponses.**

La plupart des États participants répondent à cette question par l'affirmative, en ce sens que des traditions constitutionnelles communes sont spécialement identifiées sur la base de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne ou de la Cour européenne des droits de l'homme.

La réponse est cependant nuancée dans certaines hypothèses. En Allemagne, par exemple, des traditions constitutionnelles communes sont identifiées dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle fédérale et, dans une moindre mesure, de la Cour suprême administrative.



**Cofinancé par  
l'Union européenne**





La Cour constitutionnelle luxembourgeoise, notamment dans l'arrêt n° 146 du 19 mars 2021, consacre la notion de base commune, en reconnaissant certains droits fondamentaux prévus parallèlement par la Constitution luxembourgeoise, la Convention européenne des droits de l'homme et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

En Espagne, le Tribunal Supremo a pris en considération les décisions de la Cour de cassation française concernant l'application de principes liés à la libre prestation de services et à la proportionnalité en matière d'urbanisme, qui affectaient l'exercice d'activités économiques (par ex. l'hébergement touristique). Il s'est aussi inspiré des décisions de la Cour constitutionnelle allemande concernant les limites du principe de capacité économique. Récemment, dans le cadre de la réponse judiciaire à la pandémie de Covid-19, le Tribunal Supremo a appliqué des principes généraux du droit similaires à ceux pris en considération par d'autres cours suprêmes faisant partie de l'ACA (comme le Conseil d'État français ou le Conseil d'État italien), dégagant des solutions communes pour garantir les valeurs constitutionnelles ou la défense de l'ordre public.

En Estonie, bien que la Chambre de droit administratif de la Cour suprême ne semble pas avoir fait explicitement référence à la jurisprudence d'autres hautes juridictions nationales européennes, elle choisit d'examiner la jurisprudence d'autres pays pour s'en inspirer en cas de litiges difficiles et nouveaux.

En France, le juge national interprète et applique les dispositions relatives aux droits fondamentaux de manière variable, ce qui complique l'identification de bases communes entre les États membres. Le droit au respect de la vie privée et à un procès équitable, ou les principes de légalité et de proportionnalité en matière d'infractions et de peines découlent toutefois de traditions constitutionnelles communes aux États membres et identifiées comme telles par le Conseil d'État. À cet égard, toujours en France, le droit à l'éducation, garanti par l'article 14 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, ou le principe de légalité et de proportionnalité des délits et des peines, consacré par l'article 49 de la même Charte, découlent de normes qui étaient déjà communes à nombre d'États membres.

En revanche, les Pays-Bas et la Norvège rejettent l'existence d'une telle identification. Ce dernier pays a par ailleurs précisé que, dans son cas, un tel lien avec la CJUE n'a pas été envisagé, à défaut de faire partie de l'Union européenne.

### **III.- PRINCIPES GÉNÉRAUX ET DROITS FONDAMENTAUX.**

#### **Question n° 16.**

**Quelle est l'incidence et l'importance du principe de non-discrimination et d'égalité des genres dans la pratique judiciaire de votre pays ?**

- **Il s'agit d'un principe communément et généralement pris en considération, de manière transversale.**
- **C'est un principe qui est pris en considération et appliqué dans certaines relations juridiques et certains domaines sectoriels.**

#### **Synthèse des réponses.**



**Cofinancé par  
l'Union européenne**



Le principe d'égalité est vu comme un droit fondamental par la quasi-totalité des pays faisant l'objet de l'enquête, et il est considéré comme imprégnant la pratique judiciaire de manière transversale. En France, c'est le principe qui régit le fonctionnement des services publics, comme le Conseil d'État l'a établi en 1951.

Ainsi, le principe d'égalité inclut de manière généralisée le volet égalité des genres. Les privilèges dérivés de caractéristiques personnelles sont dès lors exclus, et le principe de non-discrimination, par conséquent, implicite.

En Finlande, la question du genre est la plus prolifique en décisions judiciaires sur l'application du principe, depuis l'entrée en vigueur de la loi sur l'égalité des hommes et des femmes, en 1986 ; en matière de handicap, une compagnie aérienne qui n'avait pas pris de mesures raisonnables pour accueillir une personne handicapée a été jugée coupable de négligence dans le cadre d'une décision judiciaire.

En Autriche, la Cour constitutionnelle a déclaré objectivement injustifiée, dans le domaine civil, la possibilité pour les femmes mariées d'ajouter leur nom de jeune fille, alors qu'une telle disposition n'était pas prévue pour les hommes ; et dans le domaine du travail, notamment, la différence d'âge entre hommes et femmes dans le cadre de la retraite, ou en ce qui concerne le droit à l'indemnité de licenciement dans le cas des fonctionnaires, a été jugée inconstitutionnelle.

En France, le principe d'égalité devant la loi est mis en avant, notamment en termes d'égalité d'accès aux fonctions publiques. La jurisprudence en la matière remonte à 1954, année au cours de laquelle l'impératif d'impartialité et de neutralité, comme corollaire de l'égalité entre les candidats, a été défendu dans l'affaire Barel. En outre, depuis la loi du 10 juillet 1975, la plupart des postes de la fonction publique doivent être proposés aux hommes comme aux femmes, à l'exception de ceux qui sont réservés pour « raisons de service ». Enfin, cette interprétation inclusive du principe d'égalité a été renforcée par le droit européen, qui étend l'application du principe aux ressortissants étrangers des États membres de l'UE.

Certains États soulignent l'existence d'une législation spécifique en matière d'égalité et de discrimination. Citons, à titre d'exemple, la loi tchèque de lutte contre la discrimination, qui transpose certaines directives européennes en la matière ; la loi hongroise de 2003 sur l'égalité de traitement et la promotion de l'égalité des chances ; la loi slovaque de 2004 de lutte contre la discrimination, qui établit la base juridique du respect du principe d'égalité de traitement dans le système juridique du pays, en transposant la législation européenne en matière de lutte contre la discrimination ; en Slovaquie, toujours, la loi sur l'égalité des chances des hommes et des femmes ; en Norvège, la loi sur l'égalité et la lutte contre la discrimination qui s'applique à tous les secteurs de la société ; la loi bulgare de lutte contre la discrimination, et, en Espagne, la loi organique 3/2007, du 22 mars 2007, pour l'égalité effective des femmes et des hommes.

Au Portugal, par ailleurs, on distingue dans la jurisprudence reconnaissant le principe d'égalité, dans ses aspects de non-discrimination et d'égalité des genres, les décisions suivantes de la Cour constitutionnelle : la décision n° 186/90, en vertu de laquelle le caractère contraignant du principe est consacré pour les secteurs publics dans les domaines législatif, judiciaire et gouvernemental ; ou la décision n° 412/02, en vertu de laquelle le principe de discrimination interdit toute différence de traitement fondée sur des critères subjectifs, et notamment la race, la langue, la religion ou l'idéologie.



**Cofinancé par  
l'Union européenne**



En Roumanie et à Chypre, le champ d'application du principe d'égalité inclut les cas dans lesquels des mesures sont adoptées pour placer certains groupes à un niveau équivalent à celui des autres.

La Cour suprême roumaine mentionne les mesures adoptées par les autorités publiques ou le secteur privé au profit d'une personne, ou d'un groupe de personnes, afin d'assurer le développement naturel et la réalisation effective de l'égalité des chances par rapport aux autres personnes. De son côté, la Constitution chypriote consacre le principe de l'égalité relative. En vertu de celui-ci, toute distinction de traitement n'est pas constitutive de discrimination. La différence est en effet parfois justifiée par la situation objectivement déterminable, afin d'atténuer les causes qui donnent lieu à cette discrimination, comme le prévoit la loi 146 (I) /2009 réglementant l'emploi des personnes handicapées, appliquée dans l'arrêt Tsikkasa du 3 septembre 2015, en vertu duquel le droit des professeurs d'éducation physique handicapés à l'égalité des chances de carrière a été reconnu. En Bulgarie, la Cour suprême a posé une décision préjudicielle concernant l'interdiction de la discrimination à l'égard des personnes handicapées (C-824/19).

Enfin, le principe d'égalité est applicable en Suède, au Royaume-Uni et en Lituanie, mais pour certaines relations juridiques et secteurs spécifiques.

En Suède, il s'applique aux marchés publics dans le cadre juridique européen. En vertu du chapitre 1 de la section 9 de l'Instrument de gouvernement (la constitution suédoise), les tribunaux, l'administration et tout organisme public doivent agir de manière objective et impartiale. La Cour suprême ne connaît pas des affaires de discrimination, cette question relevant des tribunaux inférieurs.

Au Royaume-Uni, la loi sur l'égalité de 2010 vise à protéger contre toute discrimination fondée sur le genre en matière d'emploi, de logement ou de services publics. En tout état de cause, une discrimination injustifiée peut faire l'objet d'une plainte pour violation du droit public, mais parce qu'elle constitue une infraction à l'exigence de rationalité, propre à la common law.

Finalement, en Lituanie, le principe d'égalité est scindé, dans la pratique, du principe d'égalité des genres.

#### **Question n° 17.**

- **Le principe de protection des groupes particulièrement vulnérables (par ex. les mineurs, les femmes, les handicapés) est-il invoqué et appliqué dans la pratique judiciaire de votre pays ?**
- **Oui, de manière générale, ouverte et transversale.**
- **Oui, pour certains groupes prédéterminés et individualisés dans les différentes règles sectorielles (veuillez fournir un exemple significatif)**
- **Non**

#### **Synthèse des réponses.**

De manière générale, la plupart des pays appliquent largement le principe de protection des groupes vulnérables, bien que ces groupes ne soient pas repris dans une liste spécifique.



**Cofinancé par  
l'Union européenne**



En Autriche, ce principe est tout particulièrement appliqué dans les procédures d'asile, lorsque celui-ci est demandé par des mineurs non accompagnés. Dans ce cadre, tant le conseiller juridique que le représentant légal du mineur doivent être présents lors de chaque entretien et audience de la procédure. En République tchèque viennent s'y ajouter le droit d'accès à la justice des personnes en situation d'exclusion économique, ou encore le droit des personnes malades de voir leur procès traité de manière préférentielle, en fonction du type de maladie dont elles souffrent.

En Estonie, ce principe de protection va de pair avec le principe d'enquête prévisible, tant dans la sphère judiciaire qu'administrative, afin de garantir que l'absence de formation juridique de la personne concernée ne limite pas ses droits.

En Finlande, le principe est également invoqué et appliqué dans le cadre d'instruments internationaux, tels que la Convention relative aux droits de l'enfant et celle relative aux droits des personnes handicapées, puisqu'il s'agit d'une obligation inscrite dans le droit international.

En France, un quota minimum de postes est réservé aux personnes handicapées (6 %) en vertu de la loi du 10 juillet 1987. Depuis 2005, une contribution doit être versée aux fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique. Le Conseil d'État a consacré en 2020 la responsabilité de l'État en cas de manquement à cette obligation.

En Hongrie, la loi de 2016 sur les procédures devant l'administration publique générale contient des mesures visant à garantir la protection et la confidentialité des données à caractère personnel des mineurs ou des adultes handicapés, lors des auditions ou des témoignages.

En Lettonie, les groupes de personnes socialement vulnérables sont classés en fonction de la situation socio-économique du pays : les familles monoparentales, les sans-abri, les victimes de la traite des êtres humains, les enfants, les victimes de violence, les personnes handicapées, les ex-détenus, les familles nombreuses, les personnes âgées, entre autres.

En Allemagne, le principe de la protection des groupes vulnérables est repris dans l'ordre juridique interne, et la situation spécifique du groupe est prise en compte dans l'appréciation de ses droits fondamentaux.

L'Italie fait référence au décret annulé en 2010, en vertu duquel des mesures d'urgence, telles que la surveillance et le profilage, étaient adoptées pour les membres des communautés roms installées à la périphérie des plus grandes villes italiennes. Le Conseil d'État italien a estimé que les motifs d'urgence ne légitimaient pas un traitement discriminatoire reposant sur l'assentiment en soi-même.

En Slovénie, les communautés italiennes et hongroises, ainsi que les communautés roms, sont considérées par la Constitution (Art. 65) comme spécialement protégées.

Au Luxembourg, la protection des groupes vulnérables est étendue au domaine de la santé, surtout depuis la pandémie de Covid 19. La Cour constitutionnelle a ainsi rendu deux arrêts sur des lois en application desquelles des mesures restrictives avaient été adoptées pour lutter contre la pandémie, et qui interféraient avec les libertés fondamentales.

Au Portugal, les relations des tribunaux avec les minorités font l'objet du projet « Tribunaux inclusifs » de 2017. Dans ce cadre, la jurisprudence multiculturelle des tribunaux portugais est soumise à un examen critique, en étant confrontée aux normes internationales en matière de





droits de l'homme, une comparaison étant également effectuée avec les expériences des tribunaux américains et européens.

La Lituanie, les Pays-Bas et le Royaume-Uni figurent parmi les pays qui ne reconnaissent pas la protection spéciale des personnes vulnérables comme un principe d'application générale dans leur système judiciaire.

La Lituanie souligne que cela ne signifie aucunement qu'elle n'ait pas respecté, à titre d'exemple, la recommandation n° 1740 (2010) du Conseil de l'Europe ni la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur l'adoption de mesures de protection des personnes vulnérables lorsqu'elles sont expulsées de bâtiments.

Aux Pays-Bas, bien que ce principe n'ait pas été reconnu comme tel dans la pratique judiciaire, il est considéré comme une manifestation du principe de proportionnalité, expressément prévu dans le système juridique néerlandais. Ainsi, dans les cas d'expulsions, la présence de mineurs doit être prise en compte, comme l'a indiqué la section administrative du Conseil d'État. Une législation spécifique protège par ailleurs certains groupes, tels que les adolescents, ou les personnes handicapées ou souffrant de maladies chroniques.

Enfin, au Royaume-Uni, l'application du principe est liée aux dispositions contenues dans les normes protégeant, le cas échéant, les personnes présentant des caractéristiques particulières. Les caractéristiques pouvant faire l'objet d'une protection sont énumérées dans la loi sur l'égalité de 2010 : âge, handicap, changement de sexe, mariage civil, grossesse, maternité, race ou religion. Les autorités sont quant à elles tenues d'éviter les situations de discrimination ou de harcèlement.

### **Question n° 18.**

**Les organes judiciaires requièrent-ils une motivation accrue si la mesure ou la décision administrative incriminée (par ex. l'expulsion du logement, l'octroi de la nationalité) affecte ces groupes vulnérables (par ex. les mineurs, les femmes, les handicapés) ou a une incidence sur d'autres valeurs constitutionnelles telles que la protection de la famille ?**

- **Aucune motivation spéciale n'est requise dans ces cas**
- **Oui, et son absence entraîne la nullité de la décision adoptée.**

### **Synthèse des réponses.**

Une motivation accrue en cas de mesures administratives touchant des groupes vulnérables, ou affectant d'autres valeurs constitutionnelles comme la famille, est un élément essentiel garanti par le système juridique administratif dans une grande partie des pays ayant répondu à l'enquête.

En matière d'asile, de nombreux systèmes nationaux imposent une telle motivation, notamment, comme en Autriche, lors de la prise de décision sur le renvoi de mineurs non accompagnés dans leur pays d'origine. En Bulgarie aussi, la Cour suprême a rendu un certain nombre de jugements sur l'évaluation de demandes d'asile introduites par des mineurs. Dans ce cadre, il incombe à l'administration de motiver la « qualité du candidat », à défaut de quoi la décision administrative peut être annulée.



**Cofinancé par  
l'Union européenne**



Un pays où la jurisprudence a abordé l'importance de la motivation des décisions administratives affectant des groupes vulnérables est la Slovaquie. Ce fut notamment le cas lors de l'examen d'une affaire refusant la demande d'asile d'un candidat et de son fils mineur souffrant d'une maladie cardiaque. L'obligation pour les organes administratifs de procéder au test de l'existence de signes de vulnérabilité (arrêt du 13 décembre 2017) a été soulignée dans le cadre de cette décision.

L'Espagne adopte également cette approche, consacrée par la STS n° 151/2021, du 17 décembre 2021, qui souligne que la décision administrative doit impérativement être prise en fonction de la situation personnelle du demandeur.

En ce qui concerne les expulsions, la mise en balance des intérêts contradictoires lorsqu'il s'agit d'un mineur ou d'une personne vulnérable, fait l'unanimité. Il en va de même, en Espagne, pour les juges compétents pour autoriser la pénétration dans le domicile (STS n° 1197/2021, 4 octobre).

Les tribunaux italiens ont imposé à l'administration d'évaluer l'absence de garanties de protection d'un immigré dans son pays d'origine, lorsqu'il appartient à un groupe vulnérable. À cela vient s'ajouter, en République tchèque, l'obligation de prendre en compte la capacité des étrangers impliqués dans des procédures administratives à se débrouiller dans la langue du pays.

Au Luxembourg, l'obligation de motivation est considérée comme une conséquence logique de l'application du principe constitutionnel de proportionnalité, visant à connaître les motifs d'ingérence dans les droits naturels de l'individu prévus par son texte constitutionnel, tels que la vie ou la santé.

Bien que le principe de protection des groupes vulnérables ne soit pas prévu dans le système juridique lituanien, cela ne signifie pas que ces circonstances ne soient pas prises en compte dans la décision judiciaire mais aussi dans le processus administratif, pour évaluer si la mesure à adopter est appropriée.

Qui plus est, treize pays (France, Allemagne, Hongrie, Malte, Pologne, Portugal, Slovaquie, Suède, Norvège, Royaume-Uni, Croatie, Estonie ou Italie) soulignent, d'une part, qu'aucune motivation particulière n'est en général requise de la part de l'administration pour adopter des mesures affectant des groupes vulnérables et, d'autre part, que l'absence d'une telle motivation n'entraîne pas la nullité de la décision.

À cet égard, le système juridique suédois est régi par le principe de liberté de la procédure et de la preuve, de sorte que, dans la plupart des cas, la charge de la preuve ne constitue une obligation pour aucune des parties.

En Italie, au Portugal, en Croatie et en Estonie, l'absence d'obligation générale de fournir une motivation renforcée dans ces cas n'empêche aucunement de le faire, si les règles spécifiques le prévoient, étant donné que l'organe administratif exerce un pouvoir discrétionnaire, ou lorsque, comme en Suède, il est nécessaire de motiver l'intervention de l'État que la mesure implique.

Finalement, la jurisprudence britannique a déterminé en 2019 qu'il n'existe pas d'obligation générale de motiver une décision administrative en vertu de la *comom law*, malgré des opinions divergentes. Celles-ci reposent sur la nécessité de permettre à la personne affectée de connaître les motifs en vue d'un recours, considérant ce critère supérieur à la nature de la





décision adoptée ou aux caractéristiques de la personne affectée [(Help Refugees Ltd) v. Secretary of State for the Home Department [2018]].

#### **Question n° 19.**

**Avez-vous constaté dans votre pratique judiciaire des controverses liées à l'incidence des principes de transparence, d'égalité et de non-discrimination dans le cadre de décisions basées sur des systèmes d'intelligence artificielle ou prédictifs à partir de la gestion de l'information ?**

- **Oui**
- **Ils ne sont pas encore fréquemment invoqués, mais il existe quelques exemples.**
- **Non.**

#### **Synthèse des réponses.**

La majorité des réponses sont négatives, avec quelques nuances.

En France, le Conseil d'État n'a reçu aucun recours contre les décisions administratives prises par ou à l'aide d'un système d'intelligence artificielle (IA), reposant sur son caractère opaque ou discriminatoire. En revanche, la légalité de tels systèmes a été contestée à trois reprises.

L'un des recours concernait la transparence du traitement algorithmique utilisé pour attribuer les places dans les établissements d'enseignement supérieur aux étudiants ayant passé le baccalauréat (système « Parcoursup »). Les établissements sont autorisés à utiliser un traitement algorithmique pour optimiser la correspondance de l'offre et de la demande de cours. Les décisions ne sont pas entièrement automatisées, mais impliquent un comité et le directeur de l'établissement. En substance, il a été jugé que le secret des délibérations des équipes pédagogiques chargées d'examiner les candidatures empêchait la communication des codes sources des programmes utilisés par les établissements. Toutefois, les candidats ayant reçu une décision de refus pouvaient obtenir des informations sur les critères utilisés par l'établissement et leur pondération, y compris, le cas échéant, les critères utilisés par le traitement algorithmique. Par ailleurs, une fois la procédure terminée, chaque établissement était tenu de publier les critères d'examen des demandes, en précisant la mesure dans laquelle le traitement algorithmique avait été utilisé pour effectuer cet examen.

Dans les deux autres cas, le traitement des données à caractère personnel, nécessaires à la conception et à la mise en œuvre de systèmes d'aide à la prise de décision (IA), a été critiqué sur la base du RGPD. La question de la transparence et du respect des principes d'égalité et de non-discrimination n'a pas été abordée dans la première affaire (décision du 30 décembre 2021, Sté Gerbi Avocat Victimes et préjudices et autres, n° 440376, dans le cadre du projet « DataJust », qui visait à identifier les facteurs déterminants du montant des indemnités dues en cas de dommage corporel et à élaborer un référentiel indicatif d'indemnisation). La deuxième affaire, concernant le système d'extraction automatique de données (« web scraping ») de l'administration fiscale et douanière, est toujours en cours.

Pour sa part, la Hongrie souligne que ses organes judiciaires sont familiarisés avec les nouvelles technologies et les services de traitement des données. Les efforts pour utiliser ces outils dans les processus décisionnels sont visibles, mais aucun procès significatif n'a encore eu lieu à cet



**Cofinancé par  
l'Union européenne**





égard. Les systèmes d'intelligence artificielle et de gestion des données ne sont pas utilisés dans les décisions judiciaires. Il n'y a donc pas eu de litige concernant ces systèmes.

En Belgique, les arrêts du Conseil d'État ne mentionnent pas encore actuellement de motif reposant sur la violation du principe de non-discrimination, de transparence, de motivation (adéquate) de l'acte attaqué, en relation avec l'utilisation de l'IA par l'autorité dans le cadre de l'adoption d'une décision. Toutefois, de telles procédures sont sans doute déjà (plus ou moins) fréquentes, par exemple dans le cadre de la détection de la fraude fiscale, de la fraude à la sécurité sociale, lors de l'attribution d'une place (inscription d'un élève dans une école, sachant que cette inscription n'est pas nécessairement dans l'école « de son choix »), etc. Cela ne devrait pas tarder, par exemple à la suite d'un recours contre une décision administrative refusant l'accès (violation du principe de transparence) aux algorithmes.

D'autres pays signalent que l'invocation de ces principes, dans la perspective susmentionnée, n'est pas fréquente, tout en fournissant quelques exemples.

Ainsi, certains des systèmes d'intelligence artificielle utilisés à Chypre ont été analysés par sa Cour suprême. Toutefois, lorsque celle-ci contrôle la légalité d'une décision contestée, qui a été adoptée par des systèmes automatisés, sa compétence ne s'étend pas aux questions à caractère technique. Elle n'interviendra que si, après avoir pris en compte tous les faits de l'affaire, elle estime que les conclusions de l'organisme public ne sont pas soutenables ou résultent d'une erreur de fait ou de droit, ou excèdent ses pouvoirs discrétionnaires, ou sont contraires aux principes administratifs, ou portent atteinte aux droits constitutionnels.

En Italie, l'utilisation de moyens électroniques n'est pas répandue dans le cadre de la prise de décision. Elle a principalement lieu pour les décisions dépourvues de toute marge discrétionnaire, car il est plus difficile dans ces cas de préparer l'algorithme incluant les éléments qu'il convient de prendre en compte. Ce n'est que dans ces cas que la préparation de l'algorithme conforme aux principes mentionnés peut être pertinente pour le jugement.

Aux Pays-Bas, la question de la transparence s'est posée en relation avec les décisions basées sur le logiciel « aerius-calculator ». Cette application est utilisée pour calculer la quantité d'azote. Ce calcul requiert une grande quantité de données. Dans ce contexte, la question s'est posée de savoir dans quelle mesure ces données doivent être mises à la disposition des parties au processus. Le Conseil d'État ne mentionne pas explicitement les principes de transparence et de non-discrimination, mais le risque de traitement inégal des parties. Dans ces cas d'inégalité de traitement, les ministres et secrétaires d'État sont tenus de divulguer les choix effectués et les données, afin qu'ils soient accessibles aux tiers.

Bien que la prise de décision au moyen de systèmes d'intelligence artificielle ne soit pas très répandue au Royaume-Uni, les controverses liées à la discrimination dans ce contexte se sont multipliées. Le problème de l'utilisation de la reconnaissance faciale est ainsi mis en évidence, celle-ci pouvant mener à des résultats qui supposent une discrimination indirecte fondée sur le sexe et la race.

Enfin, les tribunaux administratifs polonais appliquent les principes de transparence, d'égalité et de non-discrimination, mais sans forte connexion avec les décisions reposant sur l'intelligence artificielle, peu de décisions étant prises par ces systèmes.



**Cofinancé par  
l'Union européenne**



#### IV. LES PRINCIPES GÉNÉRAUX DANS CERTAINS DOMAINES SECTORIELS DU DROIT PUBLIC.

##### IV.1. – ORGANISATION ET PROCÉDURE ADMINISTRATIVES.

###### Question n° 20.

Les principes de décentralisation et de subsidiarité s'imposent-ils dans l'organisation administrative ?

- **Oui.**
- **Non.**
- **Pas de manière générale, mais dans certains domaines ou secteurs (dans ce cas, veuillez brièvement expliquer la réponse).**

###### Synthèse des réponses.

La plupart des réponses sont affirmatives.

Au Luxembourg, c'est avant tout la jurisprudence de la Cour constitutionnelle qui est relevée. Cette dernière a statué, dans divers arrêts, que les dispositions de la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985, ratifiée par le Grand-Duché de Luxembourg par une loi du 18 mars 1987, se superposent aux dispositions de l'article 107, paragraphe 1, de la Constitution, qui consacrent le principe de l'autonomie communale. Cela signifie que, dans un esprit de subsidiarité, la Cour constitutionnelle, analyse la conformité de certaines lois en matière communale non seulement par rapport à l'article 107 de la Constitution, mais aussi par rapport aux articles correspondants et souvent plus précis de la Charte de l'autonomie locale. Chaque fois que la Cour constitutionnelle a dû se prononcer, le renvoi préjudiciel provenait du Tribunal administratif. Dans certains cas, le Tribunal administratif a dû statuer en dernière instance et appliquer, en les transposant, les principes adoptés par la Cour constitutionnelle, notamment sur la base du principe de subsidiarité et de la Charte de l'autonomie locale, ainsi que du principe de l'autonomie communale consacré à l'article 107 de la Constitution.

Seuls la Suède et le Royaume-Uni ont répondu par la négative.

Enfin, certains pays répondent par la négative en général, mais par l'affirmative dans certains domaines ou secteurs.

En Belgique, par exemple, la décentralisation est organisée, en règle générale, par ou en vertu de la loi. La décentralisation implique l'octroi de la personnalité juridique à une entité autonome (et en principe sous le contrôle d'une autorité de surveillance). L'octroi de la personnalité juridique requiert l'intervention du législateur. La décentralisation des autorités locales et provinciales, en revanche, est inscrite dans la Constitution (art. 162). Une fois la décentralisation organisée par la loi, le principe de subsidiarité est reconnu et protégé pour l'entité décentralisée. Ce principe est toutefois plutôt appliqué par le biais du principe de proportionnalité.



**Cofinancé par  
l'Union européenne**



L'Allemagne est un État fédéral. Un certain degré de décentralisation fait donc partie de son ADN. Dès lors, la décentralisation et la subsidiarité ne peuvent être décrites comme des principes généraux. Les deux catégories existent toutefois dans la culture politique et administrative.

À Malte, la plupart des fonctions administratives sont effectivement centralisées, pour des raisons géographiques. Certains aspects décentralisés de l'administration sont toutefois confiés à des organes locaux ou régionaux.

### **Question n° 21.**

**Les principes généraux suivants sont-ils applicables au processus d'élaboration d'actes et dispositions administratifs ?**

**Principe de publicité et de transparence**

- Oui
- Non

**Principe de proportionnalité**

- Oui
- Non

**Principe d'impartialité**

- Oui
- Non

**Principe de restriction du formalisme**

- Oui
- Non

**Principe de gratuité**

- Oui
- Non

**Principe d'autotutelle (caractère exécutoire des décisions administratives, sans recours des tribunaux).**

- Oui
- Non

**(Si vous le jugez opportun, indiquez d'autres principes généraux de la procédure administrative, différents des précédents).**

### **Synthèse des réponses.**

A) Principe de publicité et de transparence

La grande majorité des réponses sont affirmatives.



**Cofinancé par  
l'Union européenne**



La Belgique répond par l'affirmative dans le domaine des marchés publics, des concessions et du droit administratif de la propriété.

L'Autriche, l'Allemagne et les Pays-Bas répondent par la négative.

#### B) Principe de proportionnalité

Là encore, une nette majorité répond par l'affirmative.

L'Autriche, la Norvège et le Royaume-Uni répondent par la négative.

#### C) Principe d'impartialité

Toutes les réponses sont affirmatives.

#### D) Principe anti-formaliste

Les réponses sont plus partagées sur ce point. La Croatie, Chypre, la République tchèque, l'Estonie, la France, la Hongrie, l'Italie, la Lettonie, le Luxembourg, Malte, le Portugal, la Slovaquie et la Norvège répondent par l'affirmative.

L'Autriche, la Finlande, l'Allemagne, la Grèce, la Lituanie, les Pays-Bas, la Roumanie, la Slovénie et le Royaume-Uni répondent par la négative

En Belgique, il convient de rappeler que, en vertu de l'article 14, § 1, 2<sup>e</sup> alinéa du Texte consolidé des lois sur le Conseil d'État, s'agissant des recours en annulation pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir, formés contre les actes et règlements des diverses autorités administratives (art. 14, § 1, 1<sup>er</sup> alinéa) - « Les irrégularités visées à l'alinéa 1<sup>er</sup> ne donnent lieu à une annulation que si elles ont été susceptibles d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise, ont privé les intéressés d'une garantie ou ont pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte » (intérêt du motif invoqué).

#### E) Principe de gratuité

Chypre, la Croatie, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, le Luxembourg, Malte, le Portugal, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie et la Norvège répondent par l'affirmative.

L'Autriche, la Finlande, la France, la Grèce, l'Italie, la Lituanie, les Pays-Bas, la République tchèque et le Royaume-Uni répondent par la négative.

En Belgique, le principe de « gratuité » n'est pas reconnu en tant que tel, puisque le service public est fourni/financé (i) par des taxes ou (ii) des recettes fiscales (et donc, dans ce dernier cas, « gratuitement », c'est-à-dire sans la moindre compensation financière directe). Il est toutefois entendu que, toutes choses étant égales par ailleurs, la personne concernée doit avoir accès au service d'intérêt (économique) général, c'est-à-dire « universel », le cas échéant à un prix raisonnable (rémunération).



**Cofinancé par  
l'Union européenne**



Il convient de tenir compte du fait que l'Allemagne comme la Suède relèvent qu'il est difficile de répondre sur ce point, la signification de ce principe n'étant pas suffisamment claire.

#### F) Principe d'autotutelle

La grande majorité des États répondent par l'affirmative.

En Belgique, l'exécution forcée d'une décision administrative requiert l'intervention du juge, sauf si une loi le permet (contrainte ou dwangbevel en néerlandais) ou si l'urgence le requiert.

L'Autriche, la Lituanie et les Pays-Bas répondent par la négative.

L'Allemagne fait à nouveau remarquer que la signification d'un tel principe n'est pas suffisamment claire.

#### G) Autres principes généraux.

Chypre mentionne le droit d'être entendu, ainsi que les principes de bonne foi, d'enquête appropriée et de bonne tenue des dossiers.

En République tchèque, certains principes fondamentaux méritent d'être mentionnés. Citons les principes de non-abus du pouvoir discrétionnaire de l'administration, de conformité à l'intérêt public, de vérité matérielle, de l'administration en tant que service public, de courtoisie et d'assistance, d'information sur les droits et les voies de recours, de permission aux personnes concernées de faire valoir leurs droits et leurs intérêts légitimes, de règlement amiable des litiges, d'efficacité et d'efficience, ou encore de coopération et de collaboration entre les autorités administratives.

Ce pays nuance également le principe de publicité et de transparence, en soulignant que, bien que l'un des principes de la procédure administrative soit le principe de non-publicité, certains instruments assurent la publicité et la transparence des activités administratives des autorités.

La France fait référence au principe de non-rétroactivité des actes administratifs, au principe des droits de la défense et au droit de recours pour excès de pouvoir contre tout acte administratif.

La Lettonie indique les principes suivants qui, selon elle, doivent également être appliqués : 1) Principe de respect des droits des personnes privées. Les institutions et les tribunaux doivent, en tenant compte de la portée de la loi, faciliter la protection des droits et des intérêts des personnes privées. 2) Principe de l'État de droit. Les décisions des institutions et des tribunaux doivent être conformes au droit. Tribunaux et institutions doivent agir conformément aux pouvoirs qui leur sont conférés par la loi. 3) Principe d'application raisonnable des dispositions légales : les méthodes d'interprétation de base doivent être utilisées lors de la mise en œuvre des dispositions légales pertinentes. 4) Principe de priorité des lois. Les actes administratifs favorables à une personne privée qui régissent les relations juridiques relatives à un aspect vital de la démocratie doivent être effectués sur la base des principes établis par la





constitution ou les lois. 5) Principe d'équité procédurale. Tribunaux et institutions doivent respecter l'objectivité.

La Slovaquie considère qu'il est important de mettre en avant le principe de vérité substantielle (principe d'investigation). Celui-ci permet à l'autorité d'établir des faits objectifs.

## IV.2. – SANCTIONS ADMINISTRATIVES

### Question n° 22.

**Les principes généraux du droit pénal sont-ils appliqués ou se reflètent-ils dans le domaine du droit administratif répressif ? (indiquez la réponse que vous considérez comme la plus appropriée à votre législation et à votre pratique)**

- **Oui.**
- **Oui, mais avec des nuances découlant de la nature différente des infractions pénales et administratives.**
- **Pas pour les infractions mineures, légères ou de faible importance.**
- **Uniquement en ce qui concerne les infractions qui peuvent être qualifiées de « matière pénale » conformément à la doctrine de la CEDH.**

### Synthèse des réponses.

Le Tribunal Supremo de España a reconnu l'application, avec certaines nuances, des principes substantiels du droit pénal au droit administratif répressif, tous deux constituant des manifestations du système punitif de l'État. Il a transposé aux actions visant à exercer les pouvoirs de sanction de l'Administration les principes de légalité, de typicité et de culpabilité, ainsi que les garanties procédurales de défense, prohibant toute perte ou limitation de moyens de défense ; d'assistance d'un avocat, transférable à certaines conditions ; d'être informé des faits imputés, avec pour conséquence inéluctable l'inaltérabilité de ceux-ci ; de présomption d'innocence, impliquant que la charge de la preuve des faits constitutifs de l'infraction incombe à l'Administration, avec l'interdiction d'utiliser des preuves obtenues en violation des droits fondamentaux ; de ne pas témoigner contre soi-même et, enfin, d'utiliser les moyens de preuve appropriés pour la défense.

Dans la plupart des pays faisant l'objet de l'enquête, les principes du droit pénal sont également applicables, avec des nuances, au droit administratif répressif. À titre d'exemple, il n'existe pas de différences significatives en Autriche, où seuls les éléments suivants sont mis en évidence dans les procédures de droit pénal administratif : - Principe inquisitoire : En général, les autorités administratives pénales sont à la fois procureurs et juges, à quelques exceptions près ; - La représentation par un avocat en cas de recours devant les tribunaux administratifs de première instance n'est pas obligatoire ; - Les principes de publicité, d'oralité et d'immédiateté ne sont applicables que devant les tribunaux administratifs de première instance, pas devant les autorités administratives.

En Belgique, de manière générale, aucune décision de nature punitive ne peut être prise sans tenir compte des droits de la défense et du principe non bis in idem. C'est notamment le cas des sanctions disciplinaires. En outre, lorsque la sanction est susceptible de constituer une accusation pénale (c'est-à-dire, une sanction administrative « punitive »), certains principes



**Cofinancé par  
l'Union européenne**



généraux du droit pénal (à titre d'exemple, les garanties relatives au droit d'accès à un juge) doivent être appliqués, mais avec des nuances résultant de la nature différente de la sanction pénale et de la sanction administrative. Les principes généraux du droit pénal (respect des droits de la défense, assistance d'un avocat, accès au dossier, principe accusatoire, non bis in idem, principe de (stricte) légalité, *nullum crimen nulla poena sine lege*, etc.) s'appliquent aux infractions (et sanctions) administratives qui peuvent être qualifiées de « matière pénale », selon la doctrine de la CEDH. Cela dit, les principes généraux du droit s'appliquent (en général) dans le cadre des sanctions administratives « pures » qui ne sont pas considérées comme des sanctions « pénales » au sens de l'art. 6 de la CEDH (*audi alteram partem*, principe de diligence, caractère raisonnable, proportionnalité, motivation, etc.) Le principe non bis in idem ne s'applique pas si un acte est puni à la fois pénalement et par voie disciplinaire, car il s'agit de sanctions « d'un ordre différent ».

À Chypre, en revanche, une sanction administrative se distingue d'une sanction pénale parce que l'accusation pénale ne peut être déterminée que conformément aux dispositions de la Constitution. Une sanction pénale requiert, par conséquent, un verdict de culpabilité constitutionnellement acceptable, sans laquelle une telle sanction n'aurait pu être imposée. Dans l'affaire *Republic v. Demand Shipping Co. Ltd* (1994) 3 C.L.R. 460, la Cour suprême a déclaré, à la majorité, que l'imposition d'une sanction administrative pécuniaire ne constituait pas une accusation pénale au sens de l'article 12 de la Constitution, mais une sanction administrative imposée par un organisme public pour des infractions administratives aux dispositions légales pertinentes. À cet égard, il est de jurisprudence constante qu'une sanction administrative est une sanction imposée par une autorité administrative compétente et se distingue des sanctions pénales imposées par les tribunaux pénaux. Dans le cadre de cette distinction, les critères *Engel* servent de point de départ et de guide aux tribunaux chypriotes. Alors que l'interprétation indépendante de la CEDH de la notion d'« accusation pénale » a jeté les bases d'une « extension progressive de l'application des garanties pénales de l'article 6 », la jurisprudence chypriote adopte un point de vue plutôt dominant et cohérent selon lequel les catégories moins « dures » du droit pénal doivent demeurer dans la sphère du droit administratif, de sorte que les garanties pénales ne s'appliquent pas nécessairement avec toute leur rigueur.

En outre, le principe de légalité (*nullum crimen nulla poena sine lege*) s'applique de manière similaire aux infractions administratives qui donnent lieu à des sanctions administratives. Un organisme public compétent ne peut dès lors imposer de sanction administrative sans habilitation légale ni manquement postérieur d'une entreprise/institution/personne réglementée. Par conséquent, une violation est identifiée par un organisme public compétent, chargé par la loi de réglementer un groupe de personnes dans l'intérêt public. De cette manière, l'organisme public supervise, fait respecter la loi et impose des sanctions administratives aux contrevenants. En définitive, les procédures administratives sont sauvegardées par des principes similaires, mais pas identiques, à ceux du droit pénal. De même, les sanctions administratives n'enfreignent pas l'article 6 de la CEDH car elles peuvent faire l'objet d'un contrôle juridictionnel qui satisfait à l'article 6, paragraphe 1, de la CEDH.

En ce qui concerne la République tchèque, la Cour administrative suprême a soutenu à plusieurs reprises que les principes du droit pénal sont en particulier applicables à la responsabilité en cas d'infractions, dans le domaine du droit administratif répressif. Néanmoins, en vertu de la nouvelle loi tchèque sur la responsabilité pour les infractions et les procédures administratives (qui repose sur ces conclusions), les cours et tribunaux disposent







d'une certaine marge pour appliquer ou projeter d'autres principes du droit pénal dans le domaine des sanctions administratives. Les différences entre droit pénal et droit des sanctions administratives, qui découlent de la nature différente des infractions pénales et administratives, se situent principalement au niveau de la procédure. À titre d'exemple, les procédures pénales sont régies par le principe de publicité, le principe de défense et d'assistance judiciaire, il existe davantage de garanties procédurales pour protéger les droits de l'accusé, etc.

En France, si la faculté de sanctionner reste très débattue, elle l'est davantage en ce qui concerne les garanties procédurales des personnes concernées, notamment en matière de droits de la défense. Le Conseil constitutionnel a précisé un certain nombre de conditions pour que l'attribution d'un pouvoir de sanctionner à des autorités administratives indépendantes soit constitutionnellement admissible : - une loi doit établir la faculté de sanctionner ; - les droits de la défense doivent être respectés ; - les parties doivent pouvoir faire appel devant un tribunal de la décision de l'autorité, et le tribunal doit pouvoir suspendre une décision immédiatement exécutoire ; - les sanctions imposées doivent par ailleurs être proportionnées et leur combinaison avec des sanctions strictement pénales ne doit pas dépasser la peine maximale de la sanction la plus grave.

Le Conseil d'État grec a également reconnu l'application, avec certaines nuances, des principes fondamentaux du droit pénal au droit administratif répressif et au droit disciplinaire, deux manifestations du système punitif de l'État. Il a transposé les principes de légalité, de typicité et de culpabilité, ainsi que les garanties procédurales de la défense, interdisant toute perte ou limitation des moyens de défense ; le principe d'assistance d'un avocat ; d'information sur les faits allégués, avec pour conséquence inévitable que ceux-ci ne soient pas altérés ; de présomption d'innocence, qui interdit l'utilisation de preuves obtenues en violation des droits fondamentaux ; le droit de ne pas s'incriminer ; d'utiliser des moyens de preuve adéquats pour la défense ; le principe de non-rétroactivité des dispositions répressives ; non bis in idem ; et, enfin, de publicité des débats.

En Hongrie, des lois distinctes régissent les infractions réglementaires (loi n° II de 2012) et les sanctions imposées pour les violations du droit administratif, telles que l'avertissement, l'amende administrative, l'interdiction d'exercer une activité ou la confiscation (loi n° CXXV de 2017). De même, certains principes généraux du droit pénal s'appliquent en cas d'infractions réglementaires (loi n° II de 2012), comme le principe de la présomption d'innocence. Parallèlement, plusieurs principes, comme celui de proportionnalité, sont d'application en cas d'infractions au droit administratif (loi n° CXXV de 2017). Ces principes sont invoqués dans les règles susmentionnées.

De même, en Italie, les principes généraux relatifs aux sanctions administratives sont contenus dans la loi n° 689 du 24 novembre 1981. Ils sont basés sur le modèle du droit pénal, mais avec des différences importantes, par exemple en ce qui concerne les effets de la loi dans le temps et l'élément subjectif de l'infraction.

Il convient également de mentionner le cas de la Lituanie, où la Cour constitutionnelle a expliqué que les principes constitutionnels doivent être respectés lorsque le législateur établit la responsabilité administrative pour les infractions à la loi. L'ensemble du système juridique repose sur l'État de droit, qui présuppose notamment la proportionnalité de la sanction. Selon la doctrine de la Cour constitutionnelle, les mesures adoptées doivent non seulement être proportionnelles, mais aussi refléter des objectifs licites et d'importance générale, et les droits





de l'individu ne peuvent être plus restreints que ce qui est nécessaire pour les atteindre. Il faut également qu'il soit possible d'individualiser une sanction. Il est important de noter que la Cour constitutionnelle a mis l'accent sur les situations où la nature de la sanction appliquée (à titre d'exemple, la sévérité) coïncide avec la peine infligée. Dans ces cas, les droits procéduraux conférés à l'individu doivent être identiques à ceux prévus par la Constitution (autrement dit, ces droits constitutionnels ne sont pas réservés à ceux qui sont poursuivis dans un procès pénal). Cela s'applique même si la sanction est qualifiée de sanction économique dans la loi qui l'établit.

Au Luxembourg, le Tribunal administratif reconnaît, de manière générale, par transposition, les principes généraux applicables en matière pénale, également dans le domaine des sanctions administratives, notamment dans la mesure où celles-ci relèvent de la notion autonome de droit pénal définie par la Cour européenne des droits de l'homme. Dans le domaine du droit de l'Union européenne, le Tribunal administratif a mis spécialement l'accent sur l'application du principe fondamental de proportionnalité, notamment dans les cas de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans le cadre de la transposition du protocole de Kyoto par la législation de l'Union européenne, comme d'application également au Grand-Duché de Luxembourg (Tribunal administratif, 7 février 2019, n° 40990C du rôle, et Tribunal administratif, 7 juillet 2020, n° 40990CA du rôle).

Les principes du droit pénal dans le domaine des sanctions administratives sont différenciés dans le code polonais de procédure administrative. Cependant, leur contenu est en partie similaire à celui du droit pénal.

Au Portugal, le concept de sanction administrative peut être défini comme une mesure à caractère punitif, appliquée dans les relations administratives lorsqu'une infraction administrative est commise. Ainsi, la sanction prend la forme d'un acte administratif répressif, combinant la poursuite de l'intérêt public et la facette punitive. La sanction pénale, expression fondamentale de la punition publique, protège quant à elle les « intérêts primaires », c'est-à-dire les valeurs et les biens juridiques essentiels à la vie de la communauté, tels que l'intégrité personnelle, la vie, la liberté, le patrimoine matériel et immatériel. La transposition des principes du droit pénal dans le droit administratif répressif n'a pas lieu automatiquement, mais dans la mesure nécessaire pour préserver les valeurs essentielles sur lesquelles repose la règle constitutionnelle et qui sont compatibles avec la nature de la procédure administrative répressive.

En Roumanie, dans le domaine de la responsabilité administrative, les sanctions administratives sont appliquées après une procédure sommaire menée par des agents de l'administration publique et les sanctions sont appliquées dans la grande majorité des cas par des organes administratifs. La procédure de droit administratif n'offre pas les mêmes garanties que celles dont bénéficie une personne accusée d'un délit pénal.

Dans le cas de la Norvège, les principes généraux du droit pénal applicables comprennent un certain nombre de garanties fondamentales de fond et de procédure, mais leur champ d'application varie dans une certaine mesure en fonction de la gravité et de la nature de la procédure administrative. Les infractions qui peuvent être qualifiées de « criminelles » selon la doctrine de la CEDH impliquent l'application de principes généraux du droit pénal proches de ou entièrement équivalents à ceux des procédures pénales. Certains des principes généraux ne s'appliquent pas dans la même mesure aux infractions et dans les procédures moins graves.





D'autres pays relèvent qu'il n'existe pas de législation ou de jurisprudence spécifique stipulant que les principes généraux du droit pénal s'appliquent en cas de sanctions administratives.

C'est le cas de la Finlande, qui précise toutefois que la plupart des principes énumérés dans la question suivante sont également des principes centraux du droit administratif et s'appliquent donc en matière de sanctions administratives.

Le droit administratif allemand ne connaît pas les sanctions administratives. Le droit administratif peut être appliqué en déclarant que sa violation par l'individu constitue un délit ou une faute.

Contrairement à la Cour suprême espagnole, la Cour suprême suédoise ne s'est pas prononcée sur la question de savoir si les principes de fond, sur lesquels repose le système pénal, sont applicables à la loi sur les sanctions administratives. Les sanctions administratives ne se manifestent pas non plus dans le système pénal suédois, mais sont plutôt traitées par les tribunaux administratifs. Le principe de légalité et la charge de la preuve sont toutefois applicables dans les règles de procédure administrative relatives aux sanctions administratives.

Il en va autrement en Slovaquie, où les sanctions administratives ne sont pas codifiées dans un seul texte de loi, mais dans plusieurs lois spécifiques. Les éventuelles lacunes de la législation sont couvertes par l'application appropriée des principes du droit pénal, tandis que la proportionnalité dépend des circonstances spécifiques de l'affaire, de sorte qu'il ne s'agit pas d'une annulation automatique de ces principes. Les principes du droit pénal sont ceux qui sont explicitement inscrits dans le code de procédure pénale (principes de la procédure pénale), ainsi que les principes d'imposition des peines (à titre d'exemple, le principe d'absorption).

Dans le système juridique de la République de Serbie, il est possible d'adopter et de préciser les mesures administratives de caractère pénal, prévues par les lois régissant des questions administratives spécifiques. Les mesures administratives sont celles précisées par la commission serbe pour la protection de la concurrence, visant à imposer l'obligation pour l'acteur du marché de payer une certaine somme d'argent, n'excédant pas 10 % du revenu annuel total gagné sur le territoire de la République de Serbie, s'il se rend par exemple coupable d'un abus de position dominante. En outre, la loi serbe sur la protection de la concurrence prévoit une sanction procédurale de 500 à 5 000 euros par jour de manquement à la décision rendue par la commission serbe pour la protection de la concurrence pendant la procédure, qui n'est pas conforme à ladite ordonnance dans certaines circonstances. Les sanctions procédurales ne peuvent dépasser 10 % du revenu annuel total, calculé conformément à l'article 7 de la loi serbe sur la protection de la concurrence.

Les mesures de protection de la concurrence ainsi que les sanctions procédurales sont de nature punitive, mais leur application est conforme au droit de l'Union, en raison de l'adoption de la loi sur la protection de la concurrence. En outre, conformément à la loi serbe sur la protection de la concurrence, il existe aussi des mesures visant à éliminer les atteintes à la concurrence qui sont mises en œuvre par l'émission d'ordres d'exécution de certaines actions ou d'interdiction de certains comportements ; ce que l'on appelle les mesures de comportement. Les mesures administratives sont précisées par des lois distinctes, qui régissent des domaines administratifs spécifiques, indépendamment de l'existence ou non d'infractions prescrites pour ces domaines administratifs spécifiques. Enfin, les procédures disciplinaires à l'encontre des procureurs sont menées conformément à la loi serbe sur le ministère public et aux règles en matière de procédure disciplinaire et de responsabilité





disciplinaire des procureurs (adjoints). Les dispositions du Code pénal serbe s'appliquent aux questions qui ne sont pas régies par les dispositions de l'article 1 de cette loi.

Enfin, au Royaume-Uni, en ce qui concerne les infractions qui peuvent être qualifiées de « criminelles » conformément à la doctrine de la CEDH, les services gouvernementaux peuvent imposer, dans certains domaines, des sanctions administratives constituant des alternatives aux procédures pénales. À titre d'exemple, en cas de fraude aux prestations sociales, le ministère britannique du Travail et des Retraites peut proposer une sanction administrative à un individu, lorsque l'affaire n'est pas considérée comme suffisamment grave pour envisager des poursuites judiciaires en première instance. L'individu concerné peut choisir d'accepter cette peine sans reconnaître sa culpabilité et sans que ne s'appliquent nombre des mêmes processus et principes du droit pénal. Mais ce n'est généralement que lorsque les violations des mesures administratives peuvent être qualifiées de délictueuses, en vertu de la CEDH, que les protections renforcées associées au droit pénal s'appliquent.

En Estonie, le champ d'application du droit administratif répressif est actuellement assez limité, car il n'existe pas de système classique d'infractions administratives et même les infractions moins graves (fautes) sont soumises à la partie générale du droit pénal et à la juridiction des tribunaux pénaux. Il existe toutefois des sanctions administratives de nature punitive (à titre d'exemple, des sanctions disciplinaires pour les prisonniers ou les fonctionnaires). Dans ces affaires, la Cour suprême estonienne a appliqué les principes généraux du droit pénal découlant de la Constitution et de la jurisprudence de la CEDH.

Dans le cas de la Lettonie, selon la pratique judiciaire de la Cour suprême, les principes du droit pénal peuvent être appliqués aux amendes fiscales. En raison de son caractère punitif et de son montant, elle peut être considérée comme une amende pénale au sens des articles 6 et 7 de la CEDH. Les principes du droit pénal ne peuvent être appliqués dans d'autres cas devant la Cour administrative.

À Malte, l'interprétation dominante semble être que les principes généraux du droit pénal ne s'appliquent que dans les cas où la sanction administrative imposée atteint un seuil et peut dès lors être considérée comme une sanction pénale. Les dernières années, des sanctions administratives ont été contestées dans quelques affaires notables, au motif qu'elles prévoient des sanctions pénales sans les garanties supplémentaires accordées dans le cadre des procédures pénales.

Aux Pays-Bas, les principes généraux du droit spécifiques au droit pénal (tels que la présomption d'innocence) ne s'appliquent qu'aux infractions pouvant être qualifiées de « pénales » selon la doctrine de la CEDH. Les principes généraux du droit qui ne sont pas spécifiques au droit pénal (tels que le principe de proportionnalité et celui de motivation de la décision de sanctionner) s'appliquent à toutes les sanctions administratives.

Le système juridique slovène considère traditionnellement que toutes les violations de la loi qui doivent être sanctionnées relèvent du champ d'application du droit pénal, et non pas du droit et de la juridiction administratifs. Les « sanctions pénales » et les « sanctions des délits mineurs » sont dès lors réglementées précisément comme des sanctions pour des actes délictueux différents. Le système de sanctions pénales est régi par le Code pénal et couvre les « sanctions », les « avertissements » et les « mesures de sécurité ». Les sanctions des délits mineurs, qui sont des actes délictueux moins graves, sont nombreuses : « amende »,





« avertissement », « expulsion des non-ressortissants du pays », « saisie d'objets », etc. et toutes sont systématiquement réglementées dans la loi sur les délits mineurs.

Les « sanctions administratives » sont une notion juridique (statutaire) relativement nouvelle dans la législation slovène. Mais cela ne signifie pas qu'elles n'existent pas. La réglementation systématique (loi sur les délits mineurs) fait référence à la potentielle réglementation de l'imposition de sanctions aux personnes morales qui se rendent coupables de violations administratives. Les sanctions administratives seront donc régies précisément dans différents statuts (lex specialis) distincts de la loi sur les délits mineurs. Ceux-ci n'ont toutefois pas encore été adoptés. Les sanctions administratives et les principes applicables ne sont pas (encore) définis en tant que tels dans la législation, la pratique administrative et la jurisprudence. Par conséquent, la seule base juridique pour l'application des principes du droit pénal en matière administrative est actuellement la CEDH.

Étant donné que les sanctions administratives ne sont pas encore un phénomène général dans le système juridique slovène et que les comportements qui, à l'avenir, seront vraisemblablement sanctionnés par des sanctions administratives sont, pour l'instant, considérés comme des délits mineurs, le système juridique slovène pour les délits mineurs pourrait être considéré comme une sorte de système mixte. Les autorités administratives sont, d'une part, compétentes pour surveiller l'application correcte des normes (loi), la réalisation typique des procédures de contrôle. Elles fonctionnent d'autre part comme des autorités en charge des délits mineurs (en première instance). Rien n'interdit à un agent de l'autorité administrative, agissant en tant qu'autorité en charge des délits mineurs, qui découvre une infraction à la loi, d'engager ou même de conclure la procédure liée aux délits mineurs. Il convient toutefois de noter que le contrôle judiciaire des sanctions imposées incombe aux tribunaux pénaux, et non pas administratifs.

### **Question n° 23.**

**Si vous avez répondu par l'affirmative à la question précédente, pouvez-vous préciser si ou dans quelle mesure les principes généraux suivants s'appliquent en matière de sanctions administratives ?**

**Principe de présomption d'innocence et droit de ne pas s'incriminer ni de s'avouer coupable**

- **Oui**
- **Non**
- **Avec des nuances**

**Principes de légalité et de typicité (définition préalable de la conduite incriminée et des sanctions correspondantes dans une règle antérieure et certaine) :**

- **Oui**
- **Non**
- **Avec des nuances**

**Principe de non-rétroactivité des dispositions de sanction :**

- **Oui**
- **Non**



**Cofinancé par  
l'Union européenne**



- Avec des nuances

**Principe de culpabilité :**

- Oui
- Non
- Avec des nuances

**Principe de proportionnalité**

- Oui
- Non
- Avec des nuances

**Principe de défense et assistance judiciaire**

- Oui
- Non
- Avec des nuances

**(Si vous le jugez opportun, indiquez d'autres principes généraux du droit administratif répressif, différents des précédents).**

**Synthèse des réponses.**

A) Principe de présomption d'innocence et droit de ne pas s'incriminer ni de s'avouer coupable

La plupart des pays faisant l'objet de l'enquête appliquent ces principes.

En Belgique, cependant, il n'est pas impossible que l'inertie ou le silence d'une personne faisant l'objet de poursuites administratives puisse lui être reproché, en raison d'une exigence de coopération, propre à la procédure administrative. Cela dit, en matière disciplinaire (une matière « quasi-judiciaire »), la jurisprudence (récente) semble s'aligner sur la jurisprudence pénale qui accepte que l'accusé soit libre de choisir sa défense, en ce compris en faisant valoir le droit de garder le silence.

En Finlande, la charge de la preuve dans les affaires de sanctions administratives incombe généralement à l'administration. Le droit de ne pas s'incriminer peut s'appliquer dans certaines situations de sanctions administratives.

Dans le cas de la France, la décision du Conseil constitutionnel du 10 juin 2009 censurant la loi Hadopi amende la jurisprudence constitutionnelle en matière de sanctions administratives. Le Conseil constitutionnel allonge la liste des « garanties » qui doivent régir l'imposition de sanctions administratives. Il consacre en effet l'applicabilité du principe de la présomption d'innocence en expurgeant la loi sur la base de l'article 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

Dans le cas des Pays-Bas, en général, ce principe ne s'applique qu'aux sanctions administratives punitives.

Ce principe ne s'applique pas en Suède.

B) Principes de légalité et de typicité



**Cofinancé par  
l'Union européenne**



Tous les pays ayant répondu à cette question appliquent ces principes.

En Belgique, cependant, le principe pénal *nullum crimen nulla poena sine lege* ne s'applique pas en matière disciplinaire, par exemple lorsque le comportement reproché reste vague (« actes portant atteinte au bon fonctionnement du service ou à la dignité de la fonction publique »). Il n'existe pas de liste exhaustive des règles éthiques qui peuvent être violées. L'autorité administrative détermine (sous le contrôle du juge) ce qu'elle considère comme une mauvaise conduite.

À Chypre, le principe de légalité est considéré comme le plus substantiel et essentiel pour un État démocratique, qui respecte l'État de droit et agit principalement dans l'intérêt public.

Dans le cas de la France, comme le Conseil d'État, le Conseil constitutionnel veille à ce que l'infraction soit définie « en termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire ». Toutefois, le Conseil constitutionnel fait preuve d'une certaine flexibilité en indiquant « qu'appliquée en dehors du droit pénal, l'exigence d'une définition des infractions sanctionnées se trouve satisfaite, en matière administrative, par la référence aux obligations auxquelles le titulaire d'une autorisation administrative est soumis en vertu des lois et règlements ». Dans la décision de l'assemblée du 7 juillet 2004, le Conseil d'État a repris cette jurisprudence en précisant que les manquements pourraient être définis en fonction des « obligations auxquelles les intéressés sont soumis en raison de l'activité qu'ils exercent, de la profession à laquelle ils appartiennent ou de l'institution dont ils relèvent ». Revenant sur la jurisprudence antérieure, le Conseil d'État a ainsi jugé que le principe de la légalité criminelle s'applique également aux sanctions de nature disciplinaire infligées aux membres des professions réglementées. Il convient toutefois de noter qu'il ne s'applique pas aux sanctions disciplinaires que l'autorité administrative a le pouvoir d'infliger aux agents publics placés sous son autorité. Ainsi, si le principe de légalité s'applique à « toute sanction ayant le caractère d'une punition », il existe un assouplissement dans les cas où il existe une « relation préalable » (de subordination particulière) entre l'administration et la personne sanctionnée.

#### C) Principe de non-rétroactivité des dispositions de sanction

Tous les pays interrogés ayant répondu à cette question appliquent ce principe.

Dans le cas de la France, le principe de non-rétroactivité de la loi pénale ne s'applique que si ses dispositions sont plus sévères. Toutefois, en matière de sanctions, notamment pénales, le principe de l'application de la loi nouvelle plus douce (principe dit de rétroactivité *in mitius*) a pour conséquence que si une loi nouvelle est plus douce que la loi ancienne, elle s'applique rétroactivement aux actes accomplis avant son entrée en vigueur (art. 112-1 du Code pénal français). Le Conseil constitutionnel a attribué valeur constitutionnelle à ce principe. Le Conseil d'État l'applique aux sanctions administratives lorsqu'il intervient en tant que juge de pleine juridiction.

#### D) Principe de culpabilité

Ce principe est d'application dans la plupart des pays faisant l'objet de l'enquête.



Cofinancé par  
l'Union européenne





Dans le cas de la Belgique, la réponse est affirmative si la charge de la preuve incombe à l'autorité administrative. Si par « principe de faute » on entend la nécessité d'un élément moral (intentionnel), la réponse est négative.

En République tchèque, le principe de culpabilité prévu par la loi sur les sanctions administratives s'applique aux non-entrepreneurs. Toutefois, dans le cas des entrepreneurs et des personnes morales, la responsabilité objective s'applique aux délits qui reposent sur l'imputabilité du comportement des personnes (employés, etc.). En revanche, aucune distinction n'est opérée en droit pénal entre la responsabilité pénale des entrepreneurs et des non-entrepreneurs (la responsabilité repose, dans les deux cas, sur le principe de culpabilité). Et bien que la responsabilité pénale des personnes morales repose également sur l'imputabilité du comportement des personnes pour le compte, dans l'intérêt ou dans le cours des activités des personnes morales, leur responsabilité pénale, contrairement à la responsabilité délictuelle, n'est pas stricte. Les personnes morales ne peuvent être tenues pénalement responsables que si les personnes dont le comportement peut leur être imputé sont coupables, d'où l'application du principe de culpabilité. Une autre nuance importante entre le droit des sanctions pénales et administratives est le degré de culpabilité requis pour qu'une personne soit tenue responsable. Alors que le droit pénal requiert une intention (à moins que la loi ne stipule expressément le contraire), la négligence est suffisante dans la loi administrative répressive (là encore, à moins que la loi ne stipule expressément le contraire).

Cela ne s'applique pas en Finlande.

En France, la tendance dominante est de se contenter d'une simple « faute matérielle ». On peut, probablement sans exagération, discerner des signes d'une tendance inverse dans la législation fiscale, où l'administration est obligée de prouver la mauvaise foi ou la fraude du contrevenant.

Cela ne s'applique pas non plus en Roumanie.

Dans le cas des Pays-Bas, en général, ce principe ne s'applique qu'aux sanctions administratives punitives.

#### E) Principe de proportionnalité

Ce principe est appliqué dans la plupart des pays faisant l'objet de l'enquête.

Dans le cas de l'Italie, le principe de proportionnalité ne figure pas parmi les principes généraux des sanctions administratives consacrés dans la loi n° 689 de 1981. Bien qu'elle soit largement appliquée dans la pratique judiciaire pour déterminer si le niveau de la sanction dépasse la gravité du comportement sanctionné, la loi donne à l'autorité publique le pouvoir de graduer la sanction.

En Norvège, dans la mesure où l'infraction peut être qualifiée de « criminelle », selon la doctrine de la CEDH, la réaction doit être déterminée sur la base de critères favorisant la proportionnalité, tels que l'ampleur et les effets de l'infraction, le degré de culpabilité de la personne ou de l'entité privée, etc. Un principe de proportionnalité plus strict s'applique aussi aux procédures administratives concernant le retrait ou la restriction d'une autorisation publique.



Cofinancé par  
l'Union européenne



Le Royaume-Uni répond par la négative.

#### F) Principe de défense et d'assistance judiciaire

Ce principe est d'application dans la majorité des pays faisant l'objet de l'enquête.

En Espagne, dans les procédures de sanction, la personne sanctionnée a le droit d'être assistée par un avocat. Par contre, si elle ne désigne pas un avocat et assume les honoraires du conseil, l'État espagnol ne lui fournira pas d'avocat du « turno de oficio ». On entend par là un service fourni par des avocats commis d'office qui, à tour de rôle, défendent les citoyens qui, à défaut de ressources suffisantes ou parce qu'ils se trouvent dans certaines situations requérant une protection spéciale (mineurs, détenus, sans papiers, victimes de violence conjugale, etc.), requièrent une assistance judiciaire gratuite. Alors que dans le cadre de la procédure pénale espagnole, si l'accusé ne désigne pas d'avocat pour le défendre, l'État espagnol, par l'intermédiaire de l'ordre des avocats, fournit impérativement un avocat au détenu.

En Autriche, la représentation par un avocat n'est pas obligatoire (ni devant l'autorité administrative, ni devant le tribunal administratif de première instance). Toutefois, dans l'intérêt de l'administration de la justice et, en particulier, d'une défense adéquate, le défendeur peut se voir assigner, à sa demande, un avocat commis d'office pour la procédure judiciaire, s'il n'est pas en mesure d'assumer les frais de sa défense sans que cela ne l'empêche de satisfaire à ses besoins essentiels. Pour savoir s'il s'impose de désigner un avocat commis d'office dans l'intérêt de la justice, il convient de tenir compte de la difficulté de la situation factuelle et juridique, de la situation personnelle particulière de l'accusé, ainsi que des conséquences spéciales de l'affaire pour ce dernier.

En Belgique, ce principe s'applique quand il s'agit d'une sanction administrative « punitive » ou de droits de la défense, au sens de l'article 6 de la CEDH, également quand il s'agit d'une sanction disciplinaire ou encore en cas de sanction administrative « pure » (à titre d'exemple, en matière socio-économique, le retrait d'un agrément, d'une autorisation ou d'une licence), faisant ainsi connaître la position du prévenu par écrit. Une aide judiciaire gratuite peut être accordée pour les procédures devant les tribunaux administratifs.

À Chypre, le principe de justice naturelle repose sur deux piliers d'équité procédurale, à savoir la règle contre la partialité et le droit d'être entendu. Le droit d'être entendu est reconnu à toute personne qui est affectée par l'acte ou la mesure administrative de nature disciplinaire ou punitive ou qui, de quelque manière que ce soit, est lésée. Il peut être exercé en personne par le justiciable, ou avec un avocat, oralement ou par écrit. La loi chypriote sur l'aide judiciaire de 2002 constitue le cadre juridique de l'aide judiciaire. En vertu de ses dispositions, l'assistance juridique gratuite est disponible pour les demandeurs éligibles, à certaines conditions et dans certaines procédures (mais pas dans les procédures de contrôle judiciaire relatives aux sanctions administratives).

En République tchèque, dans le cadre des procédures de sanctions administratives, les contrevenants ont le droit d'être assistés par un avocat mais, s'ils n'en désignent pas un ou s'ils n'en ont pas les moyens, l'État ne leur fournit pas d'avocat de garde. Toutefois, bien que la loi sur la responsabilité pour les infractions et les procédures administratives ne consacre pas le droit à l'assistance judiciaire gratuite pour les citoyens qui ne peuvent se payer un avocat par manque de moyens, la loi sur la défense prévoit la possibilité (non seulement pour les



Cofinancé par  
l'Union européenne



contrevenants dans les procédures de sanctions, mais de manière générale) de présenter une demande, accompagnée de documents attestant les revenus, actifs, etc. à l'ordre des avocats de la République tchèque. Si certaines conditions sont remplies, celui-ci nomme alors un avocat de garde, qui fournit une consultation juridique gratuite ou les services juridiques pour lesquels la demande a été introduite. Les coûts des procédures administratives répressives sont supportés par l'État. En outre, la loi régissant les procédures devant les tribunaux administratifs consacre le droit des personnes ayant droit à l'exemption des frais de justice, si cela s'avère nécessaire pour protéger leurs droits, de demander la désignation d'un représentant légal par le tribunal (les frais sont à nouveau pris en charge par l'État). En revanche, dans les procédures pénales entamées dans le cadre de la loi tchèque, l'État fournit automatiquement un avocat à l'accusé s'il ne le désigne pas lui-même. Il n'en va toutefois ainsi que dans certaines situations (à titre d'exemple, si l'accusé est en détention, si sa capacité juridique est limitée, etc.) expressément énumérées dans le Code de procédure pénale.

En Finlande, l'aide juridique est généralement disponible dans les questions judiciaires administratives pour les personnes à faibles revenus qui ne peuvent se payer un avocat.

Au Luxembourg, les recours devant le Tribunal administratif ne peuvent être introduits que par un avocat ayant suivi une formation complète au Tribunal. Celle-ci comprend l'examen final de formation judiciaire, qui correspond à l'ancienne fonction de procureur. L'aide juridique n'est pas réglementée par le tribunal administratif, mais conjointement par les ordres des avocats et le ministère de la Justice.

Aux Pays-Bas, dans les affaires de droit pénal général et dans les affaires de détention (y compris la détention temporaire dans les affaires d'immigration), l'accusé ou le demandeur a droit à l'aide judiciaire. Dans les affaires administratives et civiles générales, toutes les parties ont le droit de se défendre elles-mêmes et d'être représentées par un avocat, mais seules celles dont les revenus n'atteignent pas un certain seuil ont droit à l'aide juridique gratuite.

Au Portugal, selon le régime général des infractions administratives (GRAO), le défendeur a le droit d'être accompagné par un avocat, choisi à tout moment de la procédure. En outre, l'autorité administrative désignera un avocat, d'office ou à la demande du défendeur, en vertu de la législation sur l'aide juridictionnelle, chaque fois qu'il ressort des circonstances de l'affaire qu'il serait nécessaire ou pratique que le défendeur soit assisté.

En Slovaquie, le droit à la défense peut, en général, être exercé par l'accusé lui-même ou par l'intermédiaire d'un avocat. La loi n'oblige pas d'être représenté par un avocat dans les procédures de sanction devant un organe de l'administration publique, mais l'accusé a le droit de choisir d'être représenté par un avocat. Dans les procédures pénales, l'accusé doit, dans certaines circonstances, être représenté par un avocat (à titre d'exemple, s'il est en détention, s'il est privé de capacité juridique, s'il s'agit d'un délit particulièrement grave, d'une affaire impliquant un mineur, etc.). Dans les procédures des tribunaux administratifs, la loi stipule que la représentation obligatoire par un avocat est une condition procédurale, à quelques exceptions près. Aux deux étapes, dans les procédures administratives et dans les procédures judiciaires administratives, l'accusé a le droit de demander l'aide judiciaire si les conditions préalables sont remplies.

En Norvège, la personne ou l'entité privée dispose toujours du droit d'être représentée par un avocat, ainsi que d'un droit à la défense comprenant l'utilisation de moyens (de preuve) appropriés pour contredire ou contester les évaluations factuelles ou juridiques des autorités.



**Cofinancé par  
l'Union européenne**



En revanche, les coûts d'engagement d'un tel avocat ne sont pas automatiquement payés ou remboursés par les autorités dans les procédures moins graves.

Le Royaume-Uni, l'Italie et la Lettonie n'appliquent pas ce principe.

#### G) Principe de l'audition

Ce principe est d'application dans la plupart des pays faisant l'objet de l'enquête.

En Belgique, ce principe est appliqué en cas de sanction administrative « punitive », de sanction disciplinaire et de sanction administrative « pure » (audi alteram partem), éventuellement en faisant connaître sa position par écrit (souvent dans le cadre d'un retrait d'une autorisation, d'une licence, etc. en matière socio-économique).

En Slovaquie, les infractions sont toujours traitées devant une autorité administrative, conformément à la loi sur les infractions. Dans les autres cas, les règles générales relatives aux procédures administratives (loi sur la procédure administrative) imposent aux autorités administratives d'ordonner une audition orale, mais uniquement si la nature de l'affaire l'exige, notamment si elle contribue à sa clarification, ou si une loi spéciale en dispose ainsi.

En Norvège, si le principe du contradictoire s'applique toujours, aucun principe général d'audience orale ne s'applique à toutes les procédures de sanctions administratives.

La Lettonie répond par la négative.

#### H) Principe de séparation entre l'autorité chargée de l'instruction et celle chargée de la décision.

Ce principe est appliqué dans certains pays.

En Autriche les autorités administratives pénales agissent, en règle générale, tant comme procureurs que comme juges. Il existe des exceptions pour les procédures disciplinaires, dans le cadre desquelles un avocat spécialisé en matière disciplinaire entame une procédure judiciaire.

Ce principe s'applique en Belgique, à ceci près que le principe d'impartialité en matière administrative connaît ces limites et est donc moins absolu que pour les tribunaux, notamment lorsque la loi en dispose autrement ou lorsque ce principe s'oppose à la structure de l'organisation, en ce sens que l'application de ce principe rendrait une décision impossible. En tout état de cause, il existe toujours un accès à un juge (administratif) de « pleine juridiction » au sens de l'article 6 de la CEDH.

À Chypre, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en la matière est cohérente, en ce qu'elle considère qu'un organe administratif combinant les fonctions d'enquête, de poursuite, de jugement et d'imposition de sanctions ne peut être « indépendant et impartial » au sens de l'article 6 de la CEDH. La jurisprudence établit toutefois qu'il est possible de remédier à ce vice lorsque les parties ont le droit de contester les décisions de ces organes/autorités devant des instances judiciaires, pleinement compétentes ou habilitées à



**Cofinancé par  
l'Union européenne**



exercer un contrôle suffisant, y compris le pouvoir d'écarter les questions de fait et de droit, sur la décision contestée et peuvent rendre la procédure dans son ensemble compatible avec l'article 6 de la CEDH.

L'exemple donné est celui de l'affaire Sigma Radio Television Ltd c. Chypre, n° 32181/04 et 35122/05 du 21 juillet 2011. Dans le cadre de celle-ci, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que le fait que l'autorité de la radio-télévision chypriote (ci-après « CRTA ») cumule différentes fonctions suscitait des préoccupations légitimes, la CRTA n'ayant pas l'impartialité structurelle requise pour satisfaire aux exigences de l'article 6 de la Convention. La Cour européenne des droits de l'homme a toutefois réaffirmé que, même lorsqu'un organe judiciaire, y compris un organe administratif comme en l'espèce, qui statue sur des litiges concernant des « droits et obligations de caractère civil » ne respecte pas, à certains égards, l'article 6, paragraphe 1, aucune violation de la Convention ne peut être constatée si la procédure devant cet organe est « soumise au contrôle ultérieur d'un organe judiciaire doté de la "plénitude de juridiction" qui a assuré le respect des garanties de l'article 6, § 1 ». À cet égard, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que le recours judiciaire prévu à l'article 146 de la Constitution chypriote suffisait pour satisfaire à l'article 6 de la Convention.

En Estonie, les sanctions administratives sont imposées par les autorités administratives qui instruisent les dossiers. Toutefois, ces décisions peuvent faire l'objet d'un examen par le système judiciaire administratif, qui a pleine compétence pour examiner toutes les questions pertinentes de fait et de droit.

En France, si l'impartialité de la procédure de sanction de certaines autorités administratives a pu être affirmée, ce n'est pas le cas de toutes. À titre d'exemple, la mise en œuvre du pouvoir de sanction de l'ARCEP a été contestée par Orange en 2019, dans le cadre d'une QPC, pour une question d'impartialité. En vertu de la loi, le collège de l'ARCEP peut participer à la formation en matière de règlement des litiges, de poursuites et d'enquêtes. Il n'y a donc pas de séparation entre les équipes chargées de poursuivre, d'enquêter et de sanctionner, contrairement à ce que l'on observe au sein d'autres autorités dotées d'un pouvoir de sanction, comme l'Autorité des marchés financiers (AMF). Orange estime qu'il existe des doutes réels sur la constitutionnalité du pouvoir de sanction de l'ARCEP, à défaut d'organisation clairement dissociée. Elle a toutefois décidé de retirer cette QPC le 26 septembre 2019. Les doutes sur l'impartialité de l'ARCEP restent dès lors entiers. Ceci pourrait s'avérer problématique au vu des litiges qu'entraînera potentiellement le développement du réseau 5G en France.

Par ailleurs, le Conseil d'État a pu affirmer que, dès lors que la décision d'une autorité administrative indépendante peut faire l'objet d'un recours de pleine juridiction, « le fait que la procédure suivie devant [cette autorité] ne soit pas en tous points conforme aux exigences de [l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme] ne saurait entraîner dans tous les cas une violation du droit à un procès équitable ».

En Italie, le principe mentionné ne fait pas partie des principes généraux des sanctions administratives, consacrés dans la loi n° 689 de 1981. Il peut toutefois être appliqué dans la pratique judiciaire. À titre d'exemple, les mesures d'organisation interne de l'autorité publique en charge de la procédure sont parfois considérées comme illégitimes si elles ne respectent pas ce principe. Il en va notamment ainsi lorsque l'organe administratif qui impose la sanction



**Cofinancé par  
l'Union européenne**



a un intérêt économique qui peut être directement soumis à l'autorité en charge de la procédure.

En Pologne, c'est la même autorité administrative qui prend en charge la procédure administrative et rend la décision finale. Une fois qu'une décision est définitive, elle peut faire l'objet d'un contrôle judiciaire.

En Roumanie, dans le cas de la responsabilité administrative des fonctionnaires (à l'exception des hauts fonctionnaires), les comités disciplinaires chargés d'enquêter sur les affaires disciplinaires sont composés de fonctionnaires de la même autorité que celle qui prend la décision disciplinaire.

Des pays comme le Royaume-Uni, la République tchèque, la Finlande, la Lettonie, la Lituanie, les Pays-Bas, la Slovaquie, la Suède et la Norvège n'appliquent pas ce principe.

#### l) Principe de motivation de la décision d'imposer une sanction

Tous les pays interrogés ayant répondu à cette question appliquent ce principe.

En Autriche, en général, les décisions pénales administratives doivent être motivées. Toutefois, les autorités administratives (au lieu d'émettre une décision pénale administrative) peuvent dans certains cas émettre une notification de sanction sans enquête préalable, dans le cadre de procédures accélérées. Il n'est pas nécessaire de motiver la notification de la sanction. Si l'accusé introduit ultérieurement un recours recevable contre cette notification de la sanction, la procédure ordinaire sera engagée et l'autorité administrative pourra, le cas échéant, prendre une décision administrative répressive (dûment motivée).

En Belgique, ce principe s'applique à toute décision administrative, en vertu de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Au Royaume-Uni, l'organisme qui impose certaines sanctions administratives doit les motiver. À titre d'exemple, lorsque l'autorité britannique en charge de la concurrence et des marchés (Competition and Markets Authority) impose des sanctions pour divers manquements aux exigences en matière d'enquête, elle est tenue de motiver celles-ci. Aucune motivation n'est requise dans d'autres circonstances, comme la fraude aux prestations sociales, mais la personne concernée doit être informée qu'il existe des motifs de poursuites pénales.

En France, avant l'entrée en vigueur de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979, la règle était que l'administration n'avait pas à motiver ses décisions, sauf si la loi en disposait autrement. Selon le Conseil d'État, le législateur a entendu imposer à l'autorité qui prononce une sanction « l'obligation de préciser dans sa décision les griefs qu'elle entend retenir à l'encontre de la personne intéressée, de sorte que cette dernière puisse à la seule lecture de la décision qui lui est notifiée connaître les motifs de la sanction qui la frappe ». Le juge administratif adopte une approche mesurée quant au contenu de la motivation. Il n'est donc pas nécessaire que l'autorité administrative réponde à tous les griefs qui lui sont soumis, ni qu'elle joigne une motivation spécifique, distincte de la motivation principale, à la sanction qui constituerait une sanction additionnelle, comme la décision de rendre publique la sanction principale.





En ce qui concerne la motivation des sanctions prononcées devant l'organe juridictionnel, par exemple pour les sections disciplinaires des organes professionnels qui, comme on l'a dit, constituent une juridiction administrative spécialisée, il appartient à l'organe juridictionnel de déterminer les faits avec une précision suffisante pour permettre au Conseil d'État d'exercer son contrôle, en faisant référence aux cas concrets soumis à son examen.

Désormais, la loi du 11 juillet 1979 pose le principe de la motivation des décisions individuelles qui sont défavorables et de celles qui dérogent aux règles générales fixées par les lois et les règlements. Toutefois, l'obligation de motivation pour ces deux catégories d'actes comporte deux exceptions importantes. La première concerne les cas d'urgence absolue. Si l'intéressé en fait la demande, dans le délai du recours attaqué, l'autorité qui a pris la décision devra néanmoins lui en communiquer les motifs, dans un délai d'un mois. La deuxième exception concerne les cas dans lesquels la divulgation des motifs de la décision porterait atteinte au secret médical, ainsi qu'à d'autres secrets, tels que les délibérations du gouvernement et la défense nationale.

#### J) Principe de la prescription des infractions et des sanctions administratives

Ce principe est appliqué dans la plupart des pays faisant l'objet de l'enquête.

En Belgique, ce principe est appliqué en vertu de dispositions légales et, le cas échéant (en l'absence de règle explicite), par le biais du principe du « délai raisonnable ».

Des pays comme le Royaume-Uni, la Finlande et la Lettonie n'appliquent pas ce principe.

#### K) Principe de la protection judiciaire

Tous les pays interrogés ayant répondu à cette question appliquent ce principe.

En **Belgique**, ce principe est appliqué dans le cadre d'un recours en annulation devant le Conseil d'État ou une autre juridiction expressément désignée par la loi.

#### L) Principe de la double instance procédurale

Ce principe est appliqué dans la plupart des pays faisant l'objet de l'enquête.

En Espagne, la chambre en charge du contentieux administratif, statuant en séance plénière, a récemment rendu deux arrêts (RCA/8156/2020 et 8158/2020, le 25 novembre 2021), dans lesquels elle a établi la règle selon laquelle l'exigence de révision par une juridiction supérieure de l'arrêt confirmant une décision administrative imposant une sanction de nature pénale, au sens de l'article 2 du Protocole n° 7 de la Convention européenne des droits de l'homme, tel qu'interprété dans l'arrêt de la CEDH du 30 juin 2020, rendu dans l'affaire Saquetti c. Espagne, peut se concrétiser par un pourvoi en cassation, qui sera admissible dans la mesure où la déclaration écrite de pourvoi contient une justification de la nature pénale de l'infraction qui a fait l'objet de la sanction au sens établi par la CEDH et le fondement des infractions imputées à l'arrêt attaqué, confirmant la décision administrative répressive).







Au Royaume-Uni, il est possible de recourir à un tribunal indépendant dans certains contextes. Nous avons donné plus haut l'exemple de la Competition and Markets Authority. Il est possible dans d'autres cas de demander le contrôle judiciaire, devant un tribunal de droit commun, d'une décision imposant une sanction. Dans les deux cas, il est possible d'introduire d'autres recours.

En République tchèque, dans les procédures pénales devant les tribunaux, le principe de double instance s'applique (l'accusé a toujours le droit de faire appel), avec la possibilité d'introduire un recours extraordinaire devant la Cour suprême. La réponse à cette question diverge dans le domaine du droit administratif répressif. En ce qui concerne la responsabilité pour les délits, les procédures sont initialement menées par les autorités administratives et le principe de double instance s'applique (dans la plupart des cas, l'accusé a le droit de faire appel à une autorité administrative supérieure). En outre, étant donné que les délits visés par le droit tchèque répondent généralement aux critères Engel, l'accusé peut également contester les décisions finales des autorités administratives devant les tribunaux et se pourvoir ensuite en cassation devant la Cour administrative suprême. Le principe de double instance s'applique donc. Toutefois, à titre d'exemple, en ce qui concerne la responsabilité disciplinaire des juges, les procédures disciplinaires (qui, comme la Cour constitutionnelle l'a soutenu, ne répondent pas aux critères Engel) ne comptent qu'une seule instance devant la Cour administrative suprême.

En Finlande, les décisions des tribunaux administratifs peuvent faire l'objet d'un appel devant la Cour administrative suprême, à condition d'obtenir une autorisation d'appel.

En Lettonie, selon la pratique judiciaire de la Cour suprême, les principes suivants du droit pénal sont aussi applicables aux amendes en droit fiscal : - Principe du temps de validité de la loi. Une loi reconnaissant un délit comme non punissable, réduisant la peine ou bénéficiant à une personne, sauf si la loi applicable en dispose autrement, a un effet rétroactif, c'est-à-dire qu'elle s'applique aux délits commis avant l'entrée en vigueur de la loi applicable ; - Inadmissibilité de la double peine (non bis in idem). Ce principe établit le droit de ne pas être sanctionné de manière répétée pour le même acte illicite.

Ce principe n'est pas appliqué dans d'autres pays, comme la Belgique et la Grèce.

#### M) Autres principes

Outre ceux mentionnés ci-dessus, on trouve au Portugal les principes suivants du droit administratif répressif : (i) le principe inquisitoire ; (ii) le principe de réserve de loi ; (iii) le principe de régularité de la procédure ; et (iv) le principe d'interdiction de l'analogie.

### IV.3.- SUBVENTIONS ET AIDES PUBLIQUES

#### Question n° 24.

**Le principe de proportionnalité est-il appliqué pour moduler les conséquences du manquement dont se rend coupable le bénéficiaire de subventions, d'aides ou de ressources publiques, ou dans le cadre des secteurs réglementés ?**





- **Oui (dans ce cas, veuillez brièvement expliquer dans quels domaines et avec quelles conséquences ou effets)**
- **Non.**

### **Synthèse des réponses.**

Dans la plupart des pays faisant l'objet de l'enquête, le principe de proportionnalité est appliqué pour moduler les conséquences du non-respect des subventions, des aides ou des ressources publiques, en atténuant les effets négatifs en fonction, par exemple, du degré de conformité partielle identifié. C'est le cas en Croatie, à Chypre, en République tchèque, en Belgique, en Estonie, en Finlande, en Hongrie, en France, au Luxembourg, au Portugal, en Slovaquie, en Slovénie et en Norvège.

En Espagne, le principe de proportionnalité est utilisé dans ces cas pour moduler les conséquences d'un manquement incontesté. Il sert à atténuer les effets négatifs en tenant compte soit de l'observance partielle constatée, soit de l'intervention inexcusable d'un tiers constituant la cause déterminante du manquement. À titre d'exemple, le principe de proportionnalité, d'origine jurisprudentielle, a été expressément consacré par la Ley General de Subvenciones (loi générale portant sur les subventions), dont l'article 37.2 (lu conjointement à l'article 17.3.n) dispose que, lorsque l'observance des obligations et des conditions de la subvention est significativement proche de l'observance intégrale et que les bénéficiaires prouvent avoir agi à cet égard d'une manière visant sans équivoque à satisfaire leurs engagements, le montant à rembourser sera déterminé sur la base de critères déterminés, conformes au principe de proportionnalité (par ex. STS 186/2020, 12 février 2020). Dans le secteur réglementé de l'énergie, pour donner un autre exemple, la jurisprudence considère que l'exploitant de l'installation ne perd pas le droit à la rémunération primée lorsque le retard dans l'observance des obligations formelles (inscription au registre) ou matérielles (injection d'énergie dans le réseau) résulte de l'action d'un tiers (qu'il s'agisse de l'administration ou du distributeur), sans qu'un manque de diligence puisse être imputé à l'exploitant de l'installation. Cette modulation ou atténuation des conséquences du manquement est conçue comme une concrétisation du principe de proportionnalité (par ex. STS n° 1261/2017, du 26 octobre 2017 ; STS n° 1517/2017, du 5 octobre 2017).

En Belgique, dans la mesure où l'autorité administrative dispose de pouvoirs discrétionnaires dans ce contexte, le contrôle juridictionnel s'effectuera comme dans d'autres domaines (entre autres) par le biais du principe de proportionnalité. Il convient toutefois de noter, plus largement, que les textes prévoient souvent une obligation de restitution et que les litiges afférents sont généralement considérés comme portant sur des droits subjectifs et ne relevant donc pas de la compétence du Conseil d'État.

À Chypre, les principes d'enquête et de proportionnalité s'appliquent à toutes les décisions administratives dans tous les domaines du service public, que la décision concerne un bénéficiaire ou simplement une personne ou un organisme soumis à l'administration de l'autorité. L'administration est tenue de les respecter et si une décision contestée n'est pas conforme à ces principes, elle sera annulée par le tribunal.

En République tchèque, le principe de proportionnalité est un principe transversal. Il s'applique à toutes les activités externes de l'administration publique, dans le domaine des subventions publiques et d'autres types d'aides publiques. Les tribunaux administratifs tchèques ont toutefois déclaré que le principe de proportionnalité devait être appliqué pour déterminer le





montant payable à titre de pénalité susceptible d'être infligé au bénéficiaire ayant enfreint la discipline budgétaire ou, si la subvention n'a pas encore été versée au bénéficiaire, pour déterminer le montant de la subvention qui ne sera pas libéré.

En France, lorsqu'une autorité publique retire une subvention en raison d'un comportement répréhensible, un recours judiciaire est possible devant le juge administratif. Le juge appréciera la faute invoquée par l'autorité publique, ainsi que sa proportionnalité avec la sanction de retrait de la subvention. Il ne tient pas seulement compte des erreurs d'appréciation manifestes de l'autorité publique, mais se penche aussi sur les conditions de légalité du retrait.

En Hongrie, ce principe est appliqué dans plusieurs domaines, comme les aides agricoles ou les aides à la création d'emplois. L'affaire de la Curie hongroise du 22 janvier 2019 est invoquée. Celle-ci avait trait à une subvention accordée pour la réalisation de services d'entretien de villages. Le bénéficiaire (en l'occurrence, une autorité locale) n'avait pas respecté ses obligations administratives et l'autorité administrative défenderesse avait rendu une décision ordonnant la récupération du montant total de l'aide. La Curie a estimé que la décision administrative, qui n'imposait pas une obligation de remboursement proportionnée aux faits de l'espèce, violait la législation pertinente (la loi sur les finances publiques). En 2019, près de 50 affaires de ce type étaient pendantes devant la Curie en Hongrie.

Au Portugal, comme le principe de proportionnalité est applicable aux subventions publiques en cas de manquement à une obligation, dans le cadre du marché réglementé, plus précisément dans le secteur de l'électricité, le règlement sur les relations commerciales dans les secteurs de l'électricité et du gaz prévoit que le manquement à la clause relative à la période de fidélité entraîne pour la partie défaillante l'obligation d'indemniser l'autre partie, selon les termes stipulés. Dans ce contexte, « l'indemnité due sera proportionnée et n'excèdera pas le préjudice économique direct subi par le fournisseur ou l'acteur du marché impliqué dans l'agrégation à partir de la résiliation du contrat, en ce compris les coûts des investissements ou des services groupés déjà fournis dans le cadre du contrat » (article 19, n° 6 et 7).

En Slovaquie, la Cour suprême a rendu plusieurs décisions confirmant que le principe général de proportionnalité devait également s'appliquer dans ces cas. Elle a également fait référence aux principes du système de subventions établi par le droit de l'UE (par exemple en matière agricole).

En Serbie, l'article 52 de la loi sur le contrôle de l'assistance juridique publique établit les mesures administratives adoptées par la Commission. Dans le cadre de la procédure de contrôle postérieure, la Commission peut préciser des mesures comportementales imposant le remboursement d'aides publiques ou d'autres mesures administratives conformément à la présente loi. La Commission peut déterminer la mesure visant à éliminer les incohérences, c'est-à-dire la prévention de l'octroi d'aides publiques, ce qui implique spécifiquement la suspension temporaire ou permanente de l'octroi d'aides publiques (mesure de comportement). Si elle constate une incohérence, la Commission ordonne aux organismes octroyant des aides publiques de prendre sans délai les mesures appropriées pour la restitution du montant de l'aide publique, majoré des intérêts de retard légaux, calculés du jour de l'utilisation de l'aide publique à celui du remboursement du montant utilisé, et la suspension sans délai du versement du montant non utilisé de l'aide publique (mesure de récupération). À titre exceptionnel, la Commission peut renoncer au remboursement des



**Cofinancé par  
l'Union européenne**



intérêts de retard, contrairement à ce que dispose le paragraphe 3 du présent article, à condition que l'organisme démontre qu'une telle action entraînerait la faillite ou la cessation de l'activité commerciale de l'utilisateur. La Commission rend compte des mesures adoptées au paragraphe 1 du présent article à l'autorité compétente pour les activités de vérification des comptes de l'État, c'est-à-dire l'inspection budgétaire.

D'autre part, il existe un certain nombre de pays où, dans le cadre de l'obtention d'aides ou de ressources publiques, la relation entre les parties publiques et privées après le financement est considérée comme une relation privée et est régie par les principes du droit civil relatifs à la violation des obligations légales dans ce domaine, y compris la proportionnalité entre l'infraction et la sanction qui en découle. Toutefois, si les subventions ou les aides ont une origine communautaire, les ressources indûment perçues doivent en tout état de cause être intégralement récupérées conformément à la législation communautaire pertinente.

C'est le cas en Italie, mais aussi en Autriche, où les tribunaux civils sont compétents pour statuer sur ces affaires. Ainsi, les lignes directrices générales pour l'octroi de subventions provenant de fonds fédéraux sont fixées par un règlement du ministre des Finances, bien qu'il n'existe pas de jurisprudence des cours suprêmes en la matière. Les autres principes généraux des subventions sont, à titre d'exemple, le principe d'efficacité et de transparence, ainsi que les principes d'économie, d'efficacité et d'opportunité.

Enfin, dans plusieurs pays, le principe de proportionnalité n'est pas appliqué pour moduler les conséquences du non-respect des subventions, des aides ou des ressources publiques. C'est le cas au Royaume-Uni, en Allemagne (pas de réponse requise), en Grèce, en Lettonie, en Lituanie, à Malte, en Roumanie, aux Pays-Bas, en Pologne et en Suède.

En Lettonie, le principe de proportionnalité est interprété de la manière suivante, dans le contexte des aides publiques : la mesure d'aide publique (montant et intensité) doit être limitée au minimum nécessaire pour inciter les entreprises concernées à réaliser elles-mêmes des investissements ou des activités supplémentaires ; autrement dit, le même résultat ne pourrait être atteint avec une aide d'un montant inférieur. Si l'aide dépasse le minimum nécessaire, le bénéficiaire en tirera des avantages excessifs, susceptibles de fausser inutilement la concurrence, et qui ne peuvent donc être déclarés compatibles avec le marché commun de l'UE. Selon la pratique judiciaire, le principe de précaution financière doit également être pris en compte en l'espèce. Ce principe vise à garantir que les finances publiques ne soient pas investies dans des projets dont il y a des raisons objectives de douter du succès. À défaut, le pays court en effet un risque excessif de gaspiller l'argent public.

Pour leur part, les Pays-Bas rappellent que lorsqu'une autorité administrative dispose d'un pouvoir discrétionnaire de récupération des subventions, l'application du principe de proportionnalité peut conduire à une réduction du montant à restituer par le bénéficiaire. Le principe de proportionnalité ne s'applique toutefois pas lorsqu'une autorité administrative a l'obligation de récupérer les subventions. C'est le cas, à titre d'exemple, lorsque l'obligation de récupérer les subventions repose sur le droit communautaire.





#### IV.5. - PASSATION DE MARCHÉS PUBLICS.

##### Question n° 25.

**La passation des marchés publics est-elle régie par des principes différents de ceux qui s'appliquent aux marchés passés par des sujets et entités privés ?**

- **Oui, malgré un socle commun, les marchés publics sont régis par d'autres principes que les marchés civils ou privés.**
- **Des principes spécifiques sont applicables aux marchés publics en ce qui concerne la procédure de publicité et de sélection des contractants, ainsi que l'adjudication du contrat ; mais le respect, l'exécution et les effets du contrat sont régis par des principes qui sont essentiellement identiques à ceux des marchés privés.**
- **Non, les marchés publics et privés sont fondamentalement régis par les mêmes règles et principes.**

**(Si vous le jugez opportun, indiquez d'autres principes généraux applicables à la passation de marchés publics, différents des précédents).**

##### Synthèse des réponses.

En Autriche, des principes spécifiques sont applicables aux marchés publics, en ce qui concerne la procédure de publicité et de sélection des contractants, ainsi que l'adjudication du contrat. Le respect, l'exécution et les effets du contrat sont toutefois régis par des principes essentiellement identiques à ceux des marchés privés. Relevons en particulier, parmi les principes généraux des procédures de passation des marchés publics en Autriche, les principes d'égalité de traitement de tous les candidats et soumissionnaires, de non-discrimination, de proportionnalité, de transparence, de concurrence libre et loyale, et d'efficacité économique, ainsi que le principe d'attribution des marchés à des contractants autorisés, capables et fiables, à des prix raisonnables (voir l'article 20, paragraphe 1, de la loi fédérale autrichienne sur les marchés publics de 2018 ; Bundesvergabegesetz 2018, BVergG 2018, <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20010295>).

En Belgique, marchés publics et privés sont, en principe, régis par des règles différentes. Les premiers sont régis par la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics, les seconds par les dispositions pertinentes du Code civil (articles 1787 à 1799 de l'ancien Code civil). Il convient de noter que les « autorités » soumises à la loi du 17 juin 2016 peuvent être des autorités publiques au sens organique du terme, ou des personnes morales de droit privé investies d'une mission d'intérêt général. Le système de contrôle juridictionnel des décisions prises par les parties contractantes (publiques ou privées) dépend de la nature du pouvoir adjudicateur : le Conseil d'État est compétent pour les décisions des premières, les tribunaux ordinaires (en principe les tribunaux de commerce) pour celles des secondes. La Cour constitutionnelle a considéré que les deux types de procédures judiciaires offrent une protection équivalente et qu'il n'y a donc pas de discrimination entre deux catégories de demandantes (arrêt du 26 novembre 2020, n° 157/2020). Cela n'empêche pas que les règles de détermination de la compétence puissent être confuses pour les opérateurs économiques.



**Cofinancé par  
l'Union européenne**



En Croatie, à Malte et en Serbie, les marchés publics, bien qu'ayant un substrat commun, sont régis par des principes différents de ceux des marchés civils ou privés.

En particulier, en Serbie, les dispositions des articles 22 à 26 constituent l'instrument du contrat administratif. Le contrat administratif est un acte écrit mutuellement contraignant qui, lorsqu'il est prévu par une loi distincte, est signé par l'autorité et la partie, et qui génère, modifie ou supprime la relation juridique en matière administrative. Le contenu du contrat administratif ne doit pas entrer en conflit avec l'intérêt public ou l'intérêt légal de tiers. Si, en raison de circonstances postérieures à la conclusion d'un contrat administratif qui n'étaient pas prévisibles au moment de la conclusion du contrat administratif, l'exécution des obligations de l'une des parties contractantes devient sensiblement plus difficile, celle-ci peut exiger de l'autre partie contractante qu'elle modifie le contrat et l'adapte aux nouvelles circonstances. L'autorité administrative prend une décision de rejet de la demande de la partie, si les conditions de la modification du contrat ne sont pas remplies ou si une telle modification causerait un préjudice à l'intérêt public supérieur à celui que la partie subirait. L'autorité publique peut résilier le contrat en rendant une décision comportant une référence précise et une explication claire des motifs de la résiliation. Si l'autorité administrative ne remplit pas son obligation contractuelle, le contractant ne peut résilier le contrat administratif, mais peut soulever des objections. Application de la présente loi et des lois régissant les contrats et la responsabilité extra-contractuelle (responsabilité délictuelle en common law (Tort)).

À Chypre, en Hongrie, en Lituanie, au Luxembourg, aux Pays-Bas, en Pologne, au Portugal, en Roumanie, en Slovaquie, en Slovénie, en Espagne, en Suède, en Norvège et au Royaume-Uni, des principes spécifiques sont applicables aux marchés publics en ce qui concerne la procédure de publicité et de sélection des contractants et l'adjudication du contrat. Toutefois, le respect, l'exécution et les effets du contrat sont régis par des principes substantiellement identiques à ceux applicables aux marchés privés.

Au Portugal, conformément au Code des marchés publics (approuvé par le décret-loi n° 18/2008 du 29 janvier 2008, avec l'amendement n° 25/2021 du 21 juillet 2021), les principes généraux de la Constitution de la République portugaise et du Code de procédure administrative, ainsi que les principes de concurrence, de publicité, de comparabilité et d'intangibilité des offres (articles 1-A ; 4, n° 1 ; 72, 56 et 70) doivent être respectés dans le cadre de la préparation et de l'exécution des marchés publics.

En République slovaque, les effets des contrats dans le domaine des marchés publics sont liés à leur publication dans le registre central des contrats.

En République tchèque, des principes spécifiques sont applicables aux marchés publics en ce qui concerne la procédure de publicité et de sélection des contractants, ainsi que l'adjudication du contrat. Le respect, l'exécution et les effets du contrat sont toutefois régis par des principes qui sont essentiellement identiques à ceux des marchés privés.

En Estonie, bien que marchés publics et privés aient une base commune, ils sont régis par des principes différents. Plus spécifiquement, les principes généraux applicables aux marchés publics sont la transparence, la vérifiabilité, la proportionnalité, l'égalité de traitement et la non-discrimination, l'utilisation efficace de la concurrence et des fonds publics, l'absence de



**Cofinancé par  
l'Union européenne**





distorsion de la concurrence, l'absence de conflit d'intérêts, l'utilisation économique et utile des fonds, le rapport coût-efficacité, l'absence d'atteinte aux intérêts publics et aux droits des personnes à l'égard desquelles l'obligation doit être exécutée (voir § 3 de la loi sur les marchés publics, disponible en anglais : <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/513072020002/consolide>, et § 5 de la loi sur la coopération administrative, disponible en anglais : <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/522112021003/consolide>).

En Finlande aussi, bien que marchés publics et privés aient une base commune, ils sont régis par des principes différents.

Il en va de même en France. C'est dans la phase d'exécution du contrat que la différence entre marchés publics et privés se fait réellement sentir. Dans le cadre d'un marché public, le contractant dispose de prérogatives qui lui sont conférées en raison de la nature administrative du contrat. Sont des prérogatives des contrats administratifs : 1 - La faculté de modifier unilatéralement le contrat. Cette faculté, fruit de la jurisprudence, a été codifiée à l'article L. 2194-2 du Code de la commande publique : « Lorsque l'acheteur apporte unilatéralement une modification à un contrat administratif soumis au présent livre, le cocontractant a droit au maintien de l'équilibre financier du contrat, conformément aux dispositions du 4° de l'article L. 6 ». Cela implique, selon le Conseil d'État, que les coûts supplémentaires engendrés par la modification unilatérale doivent être intégralement compensés par la personne publique (CE Sect. 27 octobre 1978, Ville de Saint-Malo, rec. 401). De plus, si cette faculté de modification n'est pas reprise expressément dans le contrat, les contrats privés sont, en principe, intangibles. 2e - Résiliation du contrat pour une simple raison d'intérêt public. La personne publique a toujours le droit de résilier unilatéralement le contrat pour des raisons d'intérêt général, même à défaut d'une clause contractuelle à cet effet. La contrepartie de ce droit est l'indemnisation intégrale du titulaire qui, par définition, n'a commis aucune faute. Toutefois, ce droit à une indemnisation peut être limité dans la pratique, car certains contrats, notamment les « bons de commande », ne prévoient pas de montant auquel l'administration se serait engagée, ce qui prive le titulaire du contrat de la possibilité de demander une indemnisation. Cette faculté de résiliation est d'ordre public. Toute clause contractuelle privant la personne publique de cette faculté sera considérée comme nulle et non avenue. En revanche, cette option ne peut être acceptée dans le contexte d'un marché privé, parce qu'elle est fondamentalement déséquilibrée. Qui plus est, alors que les marchés publics protègent les intérêts du pouvoir adjudicateur public, les marchés privés offrent une certaine protection en cas d'inexécution par le cocontractant de ses obligations contractuelles. Cette protection est notamment consacrée par le principe de l'exception d'inexécution, qui autorise une partie à un contrat à refuser de fournir la prestation qui lui est demandée tant qu'elle n'a pas reçu le service qui lui est dû. En outre, contrairement aux marchés publics, les marchés privés peuvent comporter des clauses de paiement différé et être conclus librement à des prix provisoires.

En Allemagne, en Grèce, en Italie, en Lettonie, les marchés publics, bien qu'ayant un substrat commun, sont régis par des principes différents de ceux des marchés civils ou privés.



Cofinancé par  
l'Union européenne





#### IV.6. – URBANISME ET ENVIRONNEMENT

##### Question n° 26.

**Pouvez-vous indiquer si les principes suivants du droit de l'environnement sont invoqués et appliqués dans votre pratique judiciaire ?**

##### **Principe de précaution**

- **Oui**
- **Non**
- **Occasionnellement ou de façon limitée (dans ce cas, veuillez brièvement expliquer la réponse)**

##### **Principe du pollueur-payeur**

- **Oui**
- **Non**
- **Occasionnellement ou de façon limitée (dans ce cas, veuillez brièvement expliquer la réponse)**

**(Si vous le jugez opportun, indiquez d'autres principes généraux du droit de l'urbanisme et de l'environnement, différents des précédents).**

##### Synthèse des réponses.

A) Le principe de précaution

En Allemagne, en Autriche, en Belgique, en Croatie, à Chypre, en Espagne, en Estonie, en Finlande, en France, en Grèce, en Hongrie, en Italie, en Lettonie, au Luxembourg, à Malte, aux Pays-Bas, en Pologne, au Portugal, en République tchèque, en Roumanie, en Slovaquie, en Slovénie, en Serbie et en Norvège, le principe de précaution est invoqué et appliqué en matière d'environnement.

En Lituanie, le principe de précaution a été appliqué de façon occasionnelle et limitée en matière d'environnement. Il n'a en effet été invoqué que dans quelques cas (notamment en ce qui concerne la gestion des déchets dangereux).

En Suède, la Cour administrative suprême ne traite pas des affaires ou des questions liées à l'urbanisme ou à l'environnement. Celles-ci sont du ressort des tribunaux de la terre et de l'environnement, dont la cour d'appel de la terre et de l'environnement est la plus haute instance. La Cour administrative suprême suédoise indique dès lors qu'elle ne peut apporter de réponses aux questions de la section 5.

Le principe de précaution en matière environnementale a parfois également été appliqué au **Royaume-Uni**. Les tribunaux ne contestent pas l'action du gouvernement si celui-ci n'applique pas le principe de précaution de manière routinière (*R (Duddridge) v Secretary of State for Trade and Industry* [1995] Env L.R. 151). Ils ont toutefois accepté que, lorsque le gouvernement entendait appliquer le principe de précaution en utilisant des mécanismes ou



**Cofinancé par  
l'Union européenne**



méthodologies spécifiques ou identifiables, un recours pouvait être introduit s'il ne les avait pas utilisés [R (*Amvac Chemical UK Ltd*) v *Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs* [2001] EWHC 1011).

Le principe de précaution a été incorporé, de manière limitée, dans le droit interne britannique par l'article 17 de l'Environment Act 2021 (loi britannique sur l'environnement de 2021). En vertu de cette disposition, le secrétaire d'État est tenu de préparer une déclaration de politique générale établissant la manière dont certains principes environnementaux doivent être interprétés et appliqués de manière proportionnée par les ministres du gouvernement, dans le cadre de la formulation des politiques. Le principe de précaution en matière environnementale est l'un de ces principes.

#### B) Le principe pollueur-payeur

Le principe pollueur-payeur est également invoqué et appliqué en Allemagne, en Autriche, en Belgique, en Croatie, à Chypre, en Espagne, en Estonie, en Finlande, en France, en Grèce, en Hongrie, en Italie, en Lettonie, en Lituanie, au Luxembourg, à Malte, en Pologne, au Portugal, en République tchèque, en Roumanie, en Slovaquie, en Slovénie, en Serbie et en Norvège.

#### C) Autres principes.

On retrouve d'autres exemples de principes environnementaux dans la législation autrichienne : durabilité, conservation des ressources, efficacité des ressources, ainsi que prévention et tri des déchets (section 1 de la loi autrichienne de gestion des déchets, Abfallwirtschaftsgesetz 2002, AWG 2002, <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20002086>).

En Estonie, les principes de protection élevée de l'environnement, d'intégration (en vertu duquel un niveau élevé de protection de l'environnement doit être pris en compte à l'heure d'orienter le développement de tous les domaines de la vie, afin de garantir un développement durable), de prévention et d'utilisation économique des ressources naturelles, sont en outre d'application.

La loi fondamentale hongroise reconnaît et fait valoir le droit à un environnement sain. Elle consacre le principe pollueur-payeur et interdit l'importation de déchets polluants. Selon son article XXI : « (1) La Hongrie reconnaît et fait valoir le droit de toute personne à un environnement sain. (2) Toute personne qui cause un dommage à l'environnement est tenue de le réparer ou de supporter les frais liés à cette réparation, conformément aux dispositions légales.

(3) Le transport de déchets polluants vers le territoire hongrois, en vue de leur élimination, est interdit. »

Il convient de se référer à la décision de la Cour constitutionnelle hongroise 4/2019. (III.7.) pour un résumé de la pratique (notamment en ce qui concerne le principe de non-dérogation) relative à l'article XXI de la loi fondamentale et à l'obligation d'économiser les ressources naturelles mentionnée à l'article P) de la loi fondamentale. En ce qui concerne le droit à un environnement sain, la Cour constitutionnelle hongroise a souligné le fait que, lorsqu'il réglemente le système renforcé de valeurs affectant l'environnement, le législateur doit



Cofinancé par  
l'Union européenne



démontrer que la nouvelle réglementation ne constitue pas une régression par rapport au niveau atteint de protection de l'environnement, et ne cause donc pas de dommages irréversibles. Toutefois, un recul ou une régression doit être examiné à l'aune des droits fondamentaux. Il convient de déterminer si la réglementation relève du droit à un environnement sain et si un recul ou une régression du niveau de protection peut être détecté. Dans l'affirmative, finalement, la restriction dans le recul peut-elle être justifiée par les critères de nécessité et de proportionnalité ?

En Lettonie, conformément à la loi sur la protection de l'environnement, la politique environnementale publique doit être élaborée et les décisions susceptibles d'affecter l'environnement ou la santé humaine doivent être prises dans le respect des principes suivants de protection de l'environnement : le principe de prévention, en vertu duquel une personne prévient autant que possible l'apparition de la pollution et d'autres effets néfastes pour l'environnement ou la santé humaine, et, si cela n'est pas possible, en évite la propagation et les conséquences négatives ; le principe d'évaluation, en vertu duquel l'effet de toute activité ou mesure susceptible d'affecter substantiellement l'environnement ou la santé humaine doit être évalué avant l'autorisation ou le lancement de cette activité ou mesure. Une activité ou une mesure susceptible d'avoir des effets négatifs sur l'environnement ou la santé humaine, même si toutes les exigences en matière de protection de l'environnement sont respectées, ne sera autorisée dans ce cas que si le résultat positif attendu pour le public dans son ensemble l'emporte sur les dommages causés à l'environnement et au public par l'activité ou la mesure en question.

Dans le domaine de la construction, les principes suivants s'appliquent : -le principe de la qualité architecturale selon lequel les structures sont conçues en tenant compte des aspects fonctionnels, esthétiques, sociaux, culturels et historiques, technologiques et économiques de la construction ainsi que des intérêts de l'initiateur de la construction et du public, en soulignant l'identité individuelle de la nature ou du paysage urbain et en l'intégrant organiquement dans l'environnement culturel, l'enrichissant ainsi et créant un espace de vie de bonne qualité ; le principe de qualité de l'ingénierie technique, selon lequel la solution technique de l'ouvrage est sûre pour l'utilisation, ainsi qu'économiquement et technologiquement efficace ; - le principe d'ouverture selon lequel le processus de construction est ouvert, le public est informé de la construction prévue, ainsi que des décisions prises à son sujet ; - le principe de participation du public, selon lequel le public est informé de la construction prévue et des décisions prises à son sujet ; -le principe de la participation publique, selon lequel, dans les cas prévus par la présente loi, la discussion publique de l'intention de construire est garantie ; - le principe de la construction durable, selon lequel un environnement de vie de bonne qualité est créé pour les générations actuelles et futures au cours du processus de construction, en augmentant l'utilisation efficace des ressources énergétiques renouvelables et en favorisant l'utilisation efficace d'autres ressources naturelles à cette fin ; - le principe de l'accessibilité environnementale, selon lequel un tel environnement est généré durant le processus de construction, dans lequel toute personne peut se déplacer commodément et utiliser la structure conformément à sa destination.

Aux Pays-Bas, le principe pollueur-payeur n'est invoqué et appliqué dans la pratique judiciaire que de manière occasionnelle ou limitée. Il n'est pas considéré comme un principe général pouvant être invoqué et appliqué dans la pratique judiciaire de la division de juridiction



**Cofinancé par  
l'Union européenne**



administrative du Conseil d'État (AJD). Le législateur et les autorités administratives s'y réfèrent toutefois souvent lorsqu'ils formulent des lois et des politiques.

Au Portugal, en vertu de la loi-cadre sur l'environnement (n° 19/2014 du 14 avril 2014) d'autres principes que ceux déjà mentionnés peuvent être invoqués, à savoir : le principe de développement durable ; le principe de responsabilité intra et intergénérationnelle ; et le principe d'éducation environnementale (article 3(a) et (d) et 4(d)).

Dans sa pratique, la Cour suprême slovène a également mis l'accent sur les principes de précaution et de prévention, qui sont définis comme des principes environnementaux fondamentaux au deuxième paragraphe de l'article 191 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et aux articles 8 et 7 de la loi slovène de protection de l'environnement.

Au Royaume-Uni, le principe pollueur-payeur n'est invoqué et appliqué dans la pratique judiciaire que de manière occasionnelle ou limitée. Bien que l'on le retrouve dans la législation (voir, à titre d'exemple, la partie IIA de la loi britannique de protection de l'environnement de 1990, relative aux terres polluées), les tribunaux ont hésité à adopter ce principe comme base plus générale de la responsabilité. À titre d'exemple, la Chambre des Lords a soutenu, dans l'affaire R (National Grid Gas plc/Environment Agency [2007] UKHL 30) que le principe pollueur-payeur ne constituait pas une base permettant d'étendre la responsabilité au titre du régime de la partie IIA aux successeurs en titre d'anciens pollueurs. Toutefois, le principe pollueur-payeur a été incorporé dans le droit national, dans un sens limité, par l'article 17 de l'Environment Act 2021 (loi britannique sur l'environnement de 2021). En vertu de cette disposition, le secrétaire d'État est tenu de préparer une déclaration de politique générale établissant la manière dont certains principes environnementaux doivent être interprétés et appliqués de manière proportionnée par les ministres du gouvernement, lors de la formulation des politiques. Le principe pollueur-payeur est l'un de ces principes.

#### **IV.6. – FISCALITÉ.**

##### **Question n° 27.**

**Les principes suivants s'appliquent-ils dans votre législation et votre pratique judiciaire en matière fiscale ?**

**Principe de légalité (l'impôt ne peut être établi qu'en vertu d'une norme ayant valeur de loi)**

- **Oui**
- **Non**
- **Ça dépend (dans ce cas, veuillez brièvement expliquer la réponse)**

**Principe de capacité économique ou contributive**

- **Oui**
- **Non**
- **Ça dépend (dans ce cas, veuillez brièvement expliquer la réponse)**

**Principes d'égalité et de généralité (participation de tous aux finances publiques)**



**Cofinancé par  
l'Union européenne**



- **Oui**
- **Non**
- **Ça dépend (dans ce cas, veuillez brièvement expliquer la réponse)**

**Principe du caractère progressif et sa limite, le caractère non-confiscatoire (prohibition de l'imposition à 100 %)**

- **Oui**
- **Non**
- **Ça dépend (dans ce cas, veuillez brièvement expliquer la réponse)**

**(Si vous le jugez opportun, indiquez d'autres principes généraux du droit fiscal, différents des précédents).**

### **Synthèse des réponses.**

A) Principe de légalité : l'impôt ne peut être établi qu'en vertu d'une règle ayant valeur de loi.

En Allemagne, en Autriche, en Belgique, en Croatie, à Chypre, en Espagne, en Estonie, en Finlande, en France, en Grèce, en Hongrie, en Italie, en Lettonie, en Lituanie, au Luxembourg, à Malte, aux Pays-Bas, en Pologne, au Portugal, en République tchèque, en Roumanie, en Slovaquie, en Slovénie, en Suède, en Serbie, en Norvège et au Royaume-Uni, le principe de légalité s'applique en matière fiscale.

B) Principe de capacité économique ou contributive

En Autriche, le principe de capacité économique ou contributive s'applique de manière nuancée dans la législation comme dans la pratique. En effet, bien qu'il s'agisse de l'un des principes les plus fondamentaux de la loi autrichienne sur l'impôt sur le revenu, il ne s'applique pas dans d'autres domaines du droit fiscal, comme la loi autrichienne sur la taxe sur la valeur ajoutée.

En République slovaque, le principe de capacité économique ou contributive s'applique également de manière nuancée dans la législation comme dans la pratique. Il en va ainsi chaque fois que le principe de capacité contributive équivaut au principe de capacité de paiement, en vertu duquel il est tenu compte de la capacité de paiement d'un assujéti dans le cadre de l'imposition. L'impôt sur les ventes de biens immobiliers constitue, par exemple, une exception au principe de l'imposition en fonction de la capacité contributive de l'assujéti.

Dans la législation et la pratique belges, croates, chypriotes, estoniennes, finlandaises, françaises, allemandes, grecques, hongroises, italiennes, luxembourgeoises, maltaises, néerlandaises, polonaises, portugaises, roumaines, slovènes, espagnoles, suédoises, serbes, norvégiennes, britanniques et croates, le principe de la capacité économique ou contributive s'applique.

À titre d'exemple, dans le cadre de décision n° X Ips 367/2015 du 30 août 2017, la Cour suprême slovène a statué que l'impôt sur le revenu doit reposer sur un principe net objectif qui garantit l'équité fiscale. Il convient, à cette fin, de déduire les coûts nécessaires à l'obtention d'un revenu, car seule la différence (positive) constitue une véritable augmentation des actifs (pouvoir économique) du contribuable.



**Cofinancé par  
l'Union européenne**



Dans la législation comme dans la pratique tchèques, le principe de la capacité économique ou contributive s'applique avec des nuances. Il ne constitue pas un principe directeur dans ce pays. Plusieurs instruments du code tchèque des impôts permettent toutefois de tenir compte de la capacité économique ou contributive actuelle d'un contribuable. Citons, à titre d'exemple, l'exonération fiscale, une option exceptionnelle, uniquement prévue dans certaines lois spécifiques (à titre d'exemple, dans la loi tchèque sur les règles budgétaires, qui autorise les autorités fiscales à renoncer au prélèvement imposé pour manquement à la discipline budgétaire). Une dérogation massive par le ministre des Finances est aussi envisageable en cas d'urgence, notamment en cas de catastrophe naturelle. Les autorités fiscales peuvent aussi exonérer (jusqu'à 75 %) le contribuable de toute pénalité à laquelle a donné lieu le paiement d'un impôt. De même, le code tchèque des impôts permet de renoncer aux pénalités pour déclaration tardive ou aux intérêts pour paiement tardif, tout en indiquant expressément que, pour évaluer dans quelle mesure une exonération (de pénalité ou d'intérêts) peut être envisagée, les autorités fiscales doivent considérer si la situation économique ou sociale de l'assujetti justifie la sévérité de la pénalité encourue (ou des intérêts réclamés). Outre les exonérations, il existe d'autres instruments d'atténuation liés au paiement d'impôts, tels que le report de paiement ou l'autorisation pour l'assujetti de payer l'impôt de manière échelonnée. La plupart des conditions prévues par le code tchèque des impôts pour cette procédure sont liées à la capacité économique ou contributive (à titre d'exemple, si le paiement immédiat devait causer un préjudice grave à l'assujetti, si les moyens d'existence du contribuable ou des personnes à sa charge seraient menacés, etc.)

En Lettonie et en Lituanie, le principe de la capacité économique ou contributive ne s'applique pas.

#### C) Principes d'égalité et de généralité

Les principes d'égalité et de généralité s'appliquent dans le droit et la pratique autrichiens, belges, croates, chypriotes, tchèques, estoniens, finlandais, allemands, grecs, hongrois, italiens, lettons, lituaniens, luxembourgeois, maltais, néerlandais, polonais, portugais, roumains, slovaques, slovènes, espagnols, suédois, serbes et norvégiens.

En France, ils s'appliquent de manière nuancée dans le droit et la pratique. Le principe d'égalité en droit fiscal français ne s'oppose pas à ce que le législateur statue différemment dans des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans les deux cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi concernée.

Au Royaume-Uni, il n'existe pas de principe général d'égalité et de généralité en droit fiscal. L'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme protège néanmoins contre l'imposition d'obligations fiscales de manière discriminatoire. Toutefois, pour autant que cela ne constitue pas une discrimination, des personnes différentes peuvent être imposées à des taux différents sans que cela ne soit illégal (voir, à titre d'exemple, *Inland Revenue Commissioners/The National Federation of Self-Employed & Small Business Limited* [1982] AC 617).

#### D) Principe du caractère progressif et sa limite, le caractère non-confiscatoire



Cofinancé par  
l'Union européenne



En Autriche, le principe de progressivité et sa limite, le caractère non-confiscatoire, s'appliquent ou sont appliqués de manière nuancée, car tous les taux d'imposition ne sont pas fixés de manière progressive en droit fiscal autrichien. Parmi les exemples d'impôts progressifs, relevons l'impôt sur le revenu, dont le taux est fixé progressivement, en fonction du revenu annuel, ou la taxe de licence prévue dans la loi autrichienne sur les jeux de hasard. Les règles prévoyant des impôts confiscatoires (entraînant une charge excessive pour les contribuables) sont inconstitutionnelles (voir l'arrêt de la cour constitutionnelle autrichienne VfGH 11.3.1977, B274/74 inter alia, [https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Vfgh/JFR\\_19770311\\_74B00274\\_01/JFR\\_19770311\\_74B00274\\_01.pdf](https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Vfgh/JFR_19770311_74B00274_01/JFR_19770311_74B00274_01.pdf)). Les autres principes importants de la loi autrichienne sur l'impôt sur le revenu sont les principes d'imposition individuelle, d'imposition périodique, d'imposition sur le revenu net, ainsi que les principes d'universalité ou de territorialité.

Le principe de progressivité et sa limite, le caractère non-confiscatoire, s'appliquent en Belgique. La Cour d'arbitrage belge a par exemple déclaré que « B.15.6 En l'espèce, le législateur décréta a porté une atteinte disproportionnée à la fois au droit du testateur de disposer de ses biens et aux espérances légitimes qu'a le légataire de les recueillir, en fixant un taux qui est sans commune mesure avec les droits fiscaux exigés pour d'autres formes de transferts de propriété et avec ceux qui frappent d'autres catégories d'héritiers ». Il s'agissait d'un taux de droits de succession de 90 %. La Cour poursuit en avançant que : « S'il relève des choix politiques du législateur fiscal d'appliquer des taux différents aux différents impôts et de taxer différemment les catégories d'héritiers, il est manifestement disproportionné d'appliquer, en matière de droits de succession, un taux dont aucun objectif propre à la catégorie de contribuables visée ne justifie qu'il soit aussi élevé, en n'ayant égard qu'à l'objectif budgétaire poursuivi. B.15.7. En ce qu'il porte au-delà de 80 % le taux applicable à la tranche supérieure à 175 000 euros, l'article 1er du décret attaqué n'est pas compatible avec les articles 10, 11 et 172 de la Constitution et doit être annulé dans cette mesure. »

Le principe de progressivité et sa limite, le caractère non-confiscatoire, s'appliquent en Allemagne, à Chypre, en Croatie, en Espagne, en Estonie, en Finlande, en France, en Grèce, en Hongrie, en Italie, au Luxembourg, à Malte, en Norvège, aux Pays-Bas, en Pologne, en Portugal, en Serbie, en Slovaquie, en Slovénie et en Suède.

En Hongrie, comme dans toutes les procédures administratives, les dispositions de la loi fondamentale doivent être aussi respectées dans les procédures administratives fiscales. Des principes sectoriels spécifiques sont énoncés dans la loi n° CL de 2017 sur les règles fiscales, tels que (partie I, chapitre I) : l'exigence d'un exercice correct (intentionnel) des droits (interdiction de l'abus de droit), mais aussi l'obligation d'évaluer un contrat en fonction de son contenu (clause d'authenticité), celle d'estimer une transaction en fonction des résultats économiques, celle d'évaluer les contrats entre sociétés liées, l'imposition en Hongrie des revenus couverts par un contrat international, ainsi que la possibilité de procéder à une estimation, en cas d'exercice abusif des droits.

En République slovaque, l'application du taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques dépend du montant du revenu imposable. Jusqu'à un certain niveau de revenu imposable, un taux d'imposition inférieur (19 %) sera appliqué. Au-delà, un taux d'imposition supérieur (25 %) sera appliqué. Cette limite repose annuellement sur le montant du chiffre



Cofinancé par  
l'Union européenne





minimal de l'assiette fiscale applicable. Le double taux d'impôt sur le revenu (15 et 21 %) s'applique également à l'impôt sur les sociétés. La loi slovaque sur l'impôt sur le revenu définit également, dans son article 11, l'instauration de la partie non imposable de la base d'imposition. Autrement dit, en dessous d'un certain seuil, les revenus ne sont pas soumis à l'impôt.

Par la résolution n° U-I-113/17 du 30 septembre 2020 (Journal officiel RS, n° 145/20), la Cour constitutionnelle slovène a statué sur une demande du tribunal administratif visant à s'assurer de la constitutionnalité de l'article 68a de la loi de procédure fiscale, en vertu de laquelle un taux d'imposition de 70 % devait être appliqué aux revenus non déclarés. La réglementation de l'imposition des revenus non déclarés, en vigueur avant la réglementation contestée, faisait dépendre le taux d'imposition applicable à ces impôts des taux d'imposition découlant de la loi régissant l'impôt sur le revenu (le taux d'imposition le plus élevé pour la classe d'impôt sur le revenu la plus élevée est fixé à 50 % par cette loi). La Cour constitutionnelle a dès lors estimé que, en fixant un taux d'imposition de 70 %, le législateur a promulgué, en substance, outre l'impôt calculé selon le taux d'impôt sur le revenu en vigueur, une augmentation, c'est-à-dire une surtaxe par rapport au taux normal d'impôt sur le revenu. La surtaxe vise à dissuader les assujettis de violer les obligations qui découlent de la loi fiscale et à les inciter à respecter celles-ci. La Cour constitutionnelle a estimé qu'en promulguant une surtaxe, le législateur n'avait pas poursuivi l'objectif de financer les dépenses publiques ni un quelconque objectif socio-politique (dans le cadre de la politique sociale ou économique), qui, selon la définition constitutionnelle des impôts et la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, sont les objectifs admissibles des impôts. Elle a donc conclu que, constitutionnellement, la surtaxe n'était pas un impôt, mais une mesure destinée à : 1) réparer le préjudice subi par les finances publiques et leurs recettes en raison d'une violation de l'obligation de déclarer les revenus ; 2) annuler les avantages dont les assujettis ont bénéficié du fait de ces violations (c'est-à-dire une mesure de restitution) ; ou 3) punir les assujettis qui se sont rendus coupables de telles violations (c'est-à-dire une mesure punitive). La Cour constitutionnelle a abrogé cette disposition dans la mesure où le taux d'imposition de 70 % qui y était fixé dépassait le taux d'imposition prescrit par le règlement précédemment en vigueur pour l'imposition des revenus non déclarés.

Le principe de progressivité et sa limite, le caractère non-confiscatoire, ne s'appliquent pas en République tchèque, en Lettonie, en Lituanie ni en Roumanie.

Un principe de progressivité de l'impôt sur le revenu des personnes physiques est toutefois applicable en Lettonie ; en d'autres termes, ceux qui gagnent moins paient moins d'impôts, et ceux qui gagnent plus en paient plus. L'administration fiscale lettone fonctionne selon le principe « d'abord conseiller », en vertu duquel l'objectif principal n'est pas de pénaliser, mais de parvenir à une coopération entre entreprises et autorités de contrôle, pour garantir que les entreprises connaissent et comprennent leurs obligations et les respectent de bonne foi. Les principes de proportionnalité, de légalité, d'égalité et d'autres principes du droit administratif sont aussi d'application dans la législation fiscale.

Le principe de progressivité en matière fiscale est implicitement établi dans le système luxembourgeois, en ce qui concerne les impôts directs relevant de la compétence des tribunaux administratifs. Il a pour incidence que l'imposition substantielle est interdite, en ce sens qu'aucun impôt ne devrait en principe dépasser 50 %.



**Cofinancé par  
l'Union européenne**



Au Portugal, conformément à la Constitution et à la loi fiscale générale (approuvée par le décret-loi n° 398/98 du 17 décembre 1998, amendée en dernier lieu par la loi n° 7/2021, du 26 septembre 2021), d'autres principes que ceux mentionnés ci-dessous peuvent être invoqués, à savoir : le principe d'interdiction de l'imposition rétroactive (article 103 de la Constitution) ; le principe de la réserve législative (article 165, paragraphe 1, point i), de la Constitution) ; et le principe de participation (article 60 de la loi fiscale générale).

En République de Serbie, conformément à la loi sur la procédure et l'administration fiscales, les principes suivants sont établis dans le cadre de la procédure fiscale : légalité, limitation dans le temps des réglementations fiscales, qualification des faits, protection du caractère secret des données dans le cadre de la procédure fiscale, bonne foi et « facticité », selon lequel les autorités fiscales déterminent les faits pertinents pour le traitement fiscal des revenus d'un particulier.

Au Royaume-Uni, la fiscalité est généralement appliquée de manière progressive. Il n'existe toutefois pas, dans ce pays, de principe général selon lequel elle devrait l'être, ni de limites résultant de l'interdiction du caractère confiscatoire. La forme et le montant des impôts sont du ressort du Parlement. La loi britannique sur les droits de l'homme de 1998, qui confère une certaine force aux droits de la Convention, en vertu de la Cour européenne des droits de l'homme, peut avoir une incidence sur l'interprétation des lois fiscales afin d'assurer un degré limité de protection contre les impôts de nature confiscatoire.

Les impôts sont établis par les lois du Parlement. Il convient d'interpréter cela comme l'objectif de garantir que l'intention fondamentale du Parlement d'imposer une taxe soit restreinte et que l'évasion fiscale soit réduite au minimum.

-0-0-0-0-0-



Cofinancé par  
l'Union européenne