



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

**Madrid, 21 novembre 2022**

***Questionnaire***

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

L'application au sein de l'ordre juridico-administratif de différents principes ou clauses généraux de droit sera analysée au cours de ce séminaire, afin d'approfondir le dialogue entre les hautes juridictions administratives européennes.

Compte tenu de la variété et du grand nombre de principes généraux, nous nous sommes d'abord efforcés de délimiter, pour cerner et sélectionner, en fonction de leur actualité ou de leur développement potentiel, une série de principes généraux qui, bien qu'ils constituent des pierres angulaires de la majorité des ordres juridiques, diffèrent néanmoins, dans les différents systèmes juridiques, par leur nature, leur reconnaissance dans les normes légales et, en somme, par leur fonctionnalité ; autant de différences particulièrement évidentes dans leur application judiciaire.

Le séminaire adopte une approche éminemment pratique. C'est la raison pour laquelle le questionnaire prend principalement en considération l'expérience judiciaire, en suggérant les perspectives suivantes comme lignes d'analyse :

- (i) Les principes généraux du droit dans le système des sources ;
- (ii) L'intégration commune des principes généraux du droit : Union européenne et dialogue horizontal ;
- (iii) Les principes généraux et les droits fondamentaux ;
- (iv) Les principes généraux dans certains domaines sectoriels du droit public, en sélectionnant certains de ces principes afin d'en vérifier l'opérabilité et la portée dans des domaines tels que l'organisation et la procédure administrative/les sanctions administratives/les subventions ou les aides publiques/la passation de marchés publics/l'urbanisme et l'environnement/la fiscalité.

En résumé, l'objectif du séminaire est d'établir si les orientations des hautes juridictions des États membres convergent, en déterminant le degré d'influence du droit de l'Union européenne (à titre d'exemple, par la directive 2006/123/CE relative aux services dans le marché intérieur ou par l'intégration du principe de bonne administration, reconnu à l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux) au



**Cofinancé par  
l'Union européenne**



moment de son application, sans perdre de vue les effets du dialogue horizontal entre les hautes juridictions nationales que, nous l'espérons, le séminaire pourra continuer à stimuler.

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

**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 la supplanter.**

**Veillez brièvement expliquer votre réponse :**

**Selon la jurisprudence, seuls les principes généraux à valeur constitutionnelle peuvent écarter la loi initialement applicable et la supplanter.**

**2<sup>o</sup>) 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

**3<sup>o</sup>) 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.

**Veillez brièvement expliquer votre réponse :**

**Les principes généraux du droit les plus pertinents ont été, pour la plupart, intégrés au droit positif, même dans la Constitution de 1975. Dès lors, si de tels principes sont mentionnés, c'est généralement parce que des règles écrites qui les incluent et les consacrent sont directement invoquées.**



**Cofinancé par  
l'Union européenne**



4<sup>o</sup>) 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 ?

- **Oui**
- Spécialement ou particulièrement dans certaines matières, ou dans certains domaines sectoriels (dans ce cas, veuillez expliquer brièvement la réponse)

5<sup>o</sup>) Dans le système juridique de votre pays, il y a des principes généraux spécifiques au droit administratif, indépendants d'autres principes généraux du droit ?

- Il n'existe pas de principes généraux spécifiques au droit administratif.
- **Il existe des principes spécifiques au droit administratif, qui peuvent être appliqués conjointement à d'autres principes généraux.**
- Il existe des principes spécifiques au droit administratif, qui excluent et écartent l'application des autres principes généraux.

**Veuillez brièvement expliquer votre réponse :**

Parmi d'autres, le principe de bonne administration et la continuité du service public sont spécifiques au droit administratif.

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

6<sup>o</sup>) Le système normatif administratif de votre pays a-t-il incorporé sans heurt les principes généraux du droit de l'Union européenne ?

- Oui, en général
- **Il n'a pas fallu procéder à une incorporation spéciale et spécifique, car ces principes étaient généralement déjà reconnus et consacrés dans la législation et la pratique nationales.**

**Veuillez brièvement expliquer votre réponse (cette question a principalement trait au travail du législateur, c'est-à-dire au système normatif).**

La mise en œuvre des principes généraux du droit de l'Union européenne dans la législation grecque n'a pas posé de difficultés particulières. Toutefois, dans certains cas, il a fallu soit interpréter le droit national de manière conforme aux principes généraux du droit de l'Union européenne soit même réviser la Constitution (principe de primauté de droit européen).



**Cofinancé par  
l'Union européenne**



**7<sup>o</sup>) 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

**Veillez brièvement expliquer votre réponse (cette question a principalement trait au travail du juge, c'est-à-dire à la pratique judiciaire).**

La jurisprudence prend en compte les principes généraux spécifiques du droit de l'Union européenne, même dans des domaines dépourvus d'harmonisation normative, comme par exemple la fiscalité non-harmonisée et les marchés publics en dehors du champ d'application du droit européen.

**8<sup>o</sup>) 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, des solutions ou réponses différentes ont prévalu (dans ce cas, veuillez expliquer brièvement la réponse).

**9<sup>o</sup>) 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

**Veillez expliquer brièvement votre réponse.**

Le principe de confiance légitime a été reconnu dans l'ordre juridique grec depuis les années '80. Il s'agit d'un principe transversal qui a donc vocation à s'appliquer à tous les domaines.

**10<sup>o</sup>) 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**



**Cofinancé par  
l'Union européenne**



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

**Veillez expliquer brièvement votre réponse.**

La prise en compte du principe de confiance légitime peut effectivement conduire à l'annulation des décisions administratives qui vont à l'encontre de ce principe ou les transgressent. Toutefois, l'application de ce principe est soumise aux conditions strictes, telles que établies par la jurisprudence.

**11<sup>o</sup>) 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

**Veillez expliquer brièvement votre réponse.**

Le principe de bonne administration a été reconnu dans l'ordre juridique grec bien avant qu'il soit énoncé au droit de l'Union Européenne.

**12<sup>o</sup>) 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.
- Non

**Veillez expliquer brièvement votre réponse.**

En tant que principe de base du droit administratif grec, le principe de bonne administration trouve sa meilleure expression aux règles de révocation des actes administratifs. L'annulation desdites actes qui vont à l'encontre de ce principe ou les transgressent n'est pas rare dans la pratique jurisprudentielle.

**13<sup>o</sup>) 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 ?**



**Cofinancé par  
l'Union européenne**



- **Oui, c'est un principe intégré au droit positif dont la violation entraîne la nullité de la mesure ou de la disposition à caractère général.**
- Oui, dans certaines matières et avec une portée distincte
- Non

**Veillez expliquer brièvement votre réponse.**

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 fait partie du contrôle classique jurisprudentiel sur la base des articles 5 alinéa 1 et 25 de la Constitution, qui garantissent le droit de liberté économique et le principe de proportionnalité.

**14<sup>o</sup>) 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 ?**

- **Oui, à certaines occasions** (dans ce cas, veuillez expliquer brièvement la réponse)
- Jamais

**Veillez expliquer brièvement votre réponse.**

Vu que le droit administratif grec a été largement inspiré par le droit français, ainsi que le droit allemand, le Conseil d'État grec prend souvent en considération l'interprétation et l'application des principes généraux par les cours suprêmes françaises (Conseil d'État, Conseil constitutionnel, Cour de Cassation) et allemandes (Bundesverfassungsgericht, Bundesgerichtshof).

### III. - PRINCIPES GÉNÉRAUX ET DROITS FONDAMENTAUX

**15<sup>o</sup>) 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 ?**

- **Oui, en particulier sur la base de la jurisprudence de la Cour de justice ou de la Cour européenne des droits de l'homme.**
- Oui, en particulier sur la base de la jurisprudence des cours suprêmes d'autres États membres.
- Non, aucune identification de ce type n'a eu lieu.



**Cofinancé par  
l'Union européenne**



**16<sup>o</sup>) Quelle est l'incidence et l'importance du principe de non-discrimination et d'égalité des sexes 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.

**Veillez expliquer brièvement votre réponse.**

**Il s'agit d'un principe de base énoncé dans l'art. 4 de la Constitution.**

**17<sup>o</sup>) 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

**Veillez expliquer brièvement votre réponse.**

**Il n'existe pas, à proprement parler, de liste prédéterminée de groupes particulièrement vulnérables, mais il est reconnu dans l'art. 21 de la Constitution que les mineurs, les familles nombreuses, les personnes handicapées, celles qui souffrent de certaines maladies ou qui sont âgées, peuvent être considérés comme appartenant à des groupes qui requièrent une attention particulière par l'État tant dans le cadre de l'action des pouvoirs publics que dans l'exercice de l'activité juridictionnelle.**

**18<sup>o</sup>) 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.**

**Veillez expliquer brièvement votre réponse.**

**Une motivation spéciale est d'habitude requise par la loi elle-même. Il s'ensuit que le contrôle juridictionnel se limite à vérifier que l'acte administratif est motivé conformément aux dispositions législatives.**



**Cofinancé par  
l'Union européenne**



19<sup>o</sup>) Avez-vous connaissance, dans votre pratique judiciaire, de 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**

**Veillez expliquer brièvement votre réponse.**

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

##### ***IV.1. - ORGANISATION ET PROCÉDURE ADMINISTRATIVES***

20<sup>o</sup>) 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).

21<sup>o</sup>) 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**



**Cofinancé par  
l'Union européenne**





- Oui**
- Non

#### Principe de restriction du formalisme

- Oui
- Non**

#### Principe de gratuité

- Oui
- Non**

#### Principe d'autotutelle (caractère exécutoire des décisions administratives, sans concours des tribunaux)

- Oui**
- Non

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

#### IV.2. - SANCTIONS ADMINISTRATIVES

22<sup>o</sup>) 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

**Veillez expliquer brièvement votre réponse.**

Le Conseil d'État grec a reconnu l'application, avec certaines nuances, des principes substantiels du droit pénal au droit des sanctions administratives et au droit disciplinaire, tous deux constituant des 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 défense, prohibant toute perte ou limitation de moyens de défense ; d'assistance d'un



**Cofinancé par  
l'Union européenne**



avocat; d'être informé des faits imputés, avec pour conséquence inéluctable l'inaltérabilité de ceux-ci ; de présomption d'innocence, avec l'interdiction d'utiliser des preuves obtenues en violation des droits fondamentaux ; de ne pas témoigner contre soi-même, d'utiliser les moyens de preuve appropriés pour la défense, le principe de non-rétroactivité des dispositions répressives, le principe de ne bis in idem et, enfin, la publicité de la procédure.

**23<sup>o</sup>) 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 témoigner contre soi-même ni de s'avouer coupable**

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

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

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

**Principe de non-rétroactivité des dispositions répressives**

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

**Principe de culpabilité**

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

**Principe de proportionnalité**

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

**Principe de défense et assistance judiciaire**



**Cofinancé par  
l'Union européenne**



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

#### **Principe du contradictoire**

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

#### **Principe de séparation entre l'autorité chargée de l'instruction et celle chargée de la décision**

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

#### **Principe de motivation de la décision de sanction**

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

#### **Principe de prescription des infractions et des sanctions administratives**

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

#### **Principe de tutelle judiciaire (le droit de toute personne de défendre ses intérêts légitimes devant les tribunaux)**

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

#### **Principe du double degré de juridiction**

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

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



**Cofinancé par  
l'Union européenne**



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

**24<sup>o</sup>) 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 quels effets)
- Non**

**(Si vous le jugez opportun, indiquez d'autres principes généraux applicables aux subventions et aux aides publiques, différents des précédents.)**

#### **IV.4. - PASSATION DE MARCHÉS PUBLICS**

**25<sup>o</sup>) 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 l'exécution, la réalisation 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.)**

#### **IV.5. - URBANISME ET ENVIRONNEMENT**

**26<sup>o</sup>) Pouvez-vous indiquer si les principes suivants du droit de l'environnement sont invoqués et appliqués dans votre pratique judiciaire ?**

**Principe de précaution**

- Oui**



**Cofinancé par  
l'Union européenne**



- 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.)**

#### **IV.6. - FISCALITÉ**

**27<sup>o</sup>) 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)**

- 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



**Cofinancé par  
l'Union européenne**



- 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.)**

-0-0-0-0-0-0-



**Cofinancé par  
l'Union européenne**