



ASSOCIATION DES CONSEILS D'ÉTAT ET DES JURIDICTIONS SUPRÊMES DE L'UNION
EUROPÉENNE

ACA-EUROPE

ANALYSE TRANSVERSALE 2025

CONTRIBUTION AU TABLEAU DE BORD DE LA JUSTICE DE L'UE

« LA DIMENSION ÉCONOMIQUE DES PROCÉDURES DEVANT LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES –
CARTOGRAPHIE DES COMPÉTENCES ET DES MÉCANISMES PROCÉDURAUX, AU NIVEAU DES COURS
ADMINISTRATIVES SUPRÊMES (“ CAS ”), POUR LES PROCÉDURES À CARACTÈRE COMMERCIAL »



**Cofinancé par
l'Union européenne**

RÉSUMÉ.....	4
LISTE DES ABRÉVIATIONS.....	5
I. INTRODUCTION.....	6
II. CHAMP DE COMPÉTENCE DES COURS ADMINISTRATIVES SUPRÊMES DANS LES CONTENTIEUX À CARACTÈRE COMMERCIAL OU PRÉSENTANT UN INTÉRÊT ÉCONOMIQUE	8
2.1. Introduction	8
2.2. Compétence des cours administratives suprêmes dans les contentieux à caractère commercial ou présentant un intérêt économique.....	9
2.2.1. Champ de compétence général	9
2.2.2. Critères pour déterminer la compétence	9
2.2.3. Champ de compétence matériel.....	10
a. Mesures prises par les autorités publiques restreignant ou empêchant l'exercice d'activités économiques.....	10
b. Contrats publics, marchés publics et concessions	10
- <i>Contrats publics</i>	10
- <i>Marchés publics</i>	11
- <i>Concessions</i>	11
c. Opérateurs privés exerçant des fonctions publiques.....	12
d. Autorisations administratives pour l'exercice d'une activité économique.....	12
e. Réglementation économique	13
f. Réglementation des prix et litiges sectoriels.....	13
g. Sanctions réglementaires	14
h. Propriété intellectuelle.....	15
i. Compétence en matière d'emploi, de conditions de travail et de licenciements collectifs 15	
- <i>Compétence en matière d'emploi</i>	15
- <i>Mesures d'exécution relatives à la réglementation du travail</i>	15
- <i>Licenciements collectifs</i>	16
j. Financement public et exclusion du financement.....	16



III. STRUCTURE INSTITUTIONNELLE ET SPÉCIALISATION DES COURS ADMINISTRATIVES SUPRÊMES DANS LES CONTENTIEUX À CARACTÈRE COMMERCIAL OU PRÉSENTANT UN INTÉRÊT ÉCONOMIQUE

16

3.1.	Introduction	16
3.2.	Spécialisation des juges	17
3.3.	Formation des juges.....	19
3.4.	Assistance aux juges.....	19
3.5.	Mécanismes internes spécifiques et outils juridiques relatifs aux contentieux à caractère commercial ou présentant un intérêt économique.....	20

IV. OUTILS PROCÉDURAUX DES COURS ADMINISTRATIVES SUPRÊMES POUR AMÉLIORER L'EFFICACITÉ DU TRAITEMENT DES CONTENTIEUX À CARACTÈRE COMMERCIAL OU PRÉSENTANT UN INTÉRÊT ÉCONOMIQUE

21

4.1.	Introduction	21
4.2.	Jonction d'affaires dans les contentieux à caractère commercial ou présentant un intérêt économique	21
4.3.	Procédures spéciales dans les contentieux à caractère commercial ou présentant un intérêt économique	22
4.3.1.	Procédures accélérées dans les contentieux à caractère commercial ou présentant un intérêt économique	22
4.3.2.	Procédures simplifiées dans les contentieux à caractère commercial ou présentant un intérêt économique	28
4.3.	Mesures provisoires dans les contentieux à caractère commercial ou présentant un intérêt économique	29
4.4.	Recours à la numérisation, à l'intelligence artificielle et à la gestion de données dans les contentieux à caractère commercial ou présentant un intérêt économique	36
4.4.1.	Outils de gestion numérique des affaires dans les contentieux à caractère commercial ou présentant un intérêt économique.....	36
4.4.2.	Intelligence artificielle et analyse des données dans les contentieux à caractère commercial ou présentant un intérêt économique.....	38
4.5.	Procédures de renvoi préjudiciel dans les contentieux à caractère commercial ou présentant un intérêt économique	40

4.6.	Modes alternatifs de règlement des litiges dans les contentieux à caractère commercial ou présentant un intérêt économique.....	40
4.7.	Garantie pour les coûts d'un appel dans les contentieux à caractère commercial ou présentant un intérêt économique.....	42
V.	ACCÈS À LA JUSTICE ET IMPACT ÉCONOMIQUE DES DÉCISIONS DES COURS ADMINISTRATIVES SUPRÊMES DANS LES CONTENTIEUX À CARACTÈRE COMMERCIAL OU PRÉSENTANT UN INTÉRÊT ÉCONOMIQUE.....	42
5.1.	Introduction	42
5.2.	Coûts juridiques qu'impliquent les procédures judiciaires.....	43
5.3.	Répartition et structures des coûts	44
5.4.	Application d'un régime public d'aide juridictionnelle.....	46
5.4.1.	Champ d'application.....	46
5.4.2.	Conditions pour bénéficier des régimes publics d'aide juridictionnelle	46
5.5.	Prise en considération des effets économiques plus larges dans la décision judiciaire.....	48
5.6.	Prise en considération de l'incidence sur les tiers ou le marché dans la décision judiciaire	49
5.7.	Réactivité juridictionnelle aux perturbations économiques ou aux effets sur le marché...	50
5.8.	Possibilités de non-exécution de la décision d'une cour administrative suprême, notamment en cas de circonstances exceptionnelles ou d'un intérêt public supérieur	52
VI.	CONCLUSION.....	53

RÉSUMÉ

L'analyse transversale de 2025 met en évidence le rôle déterminant que jouent les CAS dans la résolution des contentieux à caractère commercial ou présentant un intérêt économique, dans l'Europe toute entière. Si leurs missions fondamentales tendent à converger, des divergences subsistent quant à leur champ de compétence, leurs capacités institutionnelles et leurs approches procédurales.

Les CAS recourent de plus en plus à des outils tels que les mesures provisoires, les procédures accélérées et la numérisation pour gérer des contentieux complexes, tandis que la formation judiciaire et les mécanismes de soutien sont en pleine évolution. Simultanément, des disparités persistent dans l'accès à la justice, particulièrement en ce qui concerne les coûts et l'aide juridictionnelle aux acteurs économiques.

Dans l'ensemble, les CAS s'adaptent à la complexité économique, principalement en recourant à l'innovation procédurale, ce qui reflète leur rôle croissant dans la garantie de la sécurité juridique et de la stabilité économique.



LISTE DES ABRÉVIATIONS

MARL	Modes alternatifs de règlement des litiges
IA	Intelligence artificielle
Section administrative du Conseil d'État des Pays-Bas	AJD
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
FSMA	Autorité des Services et Marchés Financiers (Belgique)
Awb	Code administratif néerlandais (Pays-Bas)
CAS	Cour administrative suprême
PME	Petites et moyennes entreprises



I. INTRODUCTION

1. Dans son plan d'action pour 2022-2025, l'ACA-Europe a déterminé quelle serait son activité opérationnelle annuelle, à savoir l'organisation par ses membres d'une activité d'analyse transversale. Celle-ci comprendrait la collecte de données, des analyses et des conclusions dans le domaine de l'accès à la justice administrative. Les enquêtes transversales ont pour objet la collecte, l'analyse, l'échange et la fourniture d'informations, de bonnes pratiques et de recommandations.

2. Les dernières années, l'association s'est familiarisée avec le concept de cette analyse. Les rapports de synthèse de ces enquêtes peuvent être consultés sur le [site Internet](http://www.aca-europe.eu) de l'association (www.aca-europe.eu).

3. Pour 2025, le conseil de l'ACA-Europe a choisi le thème suivant :

« La dimension économique des procédures devant les juridictions administratives – Cartographie des compétences et des mécanismes procéduraux, au niveau des cours administratives suprêmes ("CAS"), pour les procédures à caractère commercial ».

4. Ce thème reflète une évolution plus large au sein de la justice administrative. Ces dernières années, les juridictions administratives, et en particulier les CAS, occupent une place de plus en plus centrale à l'intersection de la supervision réglementaire et de la gouvernance économique. Les CAS sont régulièrement appelées à statuer sur des litiges qui ont des implications directes et souvent significatives pour les entreprises, y compris en matière de fiscalité, de marchés publics, de permis, de réglementation environnementale et de propriété intellectuelle. Leur rôle dans la définition de la sécurité juridique et du climat d'investissement s'est élargi, à mesure que la prise de décision administrative est devenue plus complexe et ses conséquences économiques importantes.

Ce qui était autrefois un domaine relativement limité du contrôle juridictionnel est ainsi devenu un forum essentiel pour la résolution de litiges critiques pour les entreprises. Qu'il s'agisse de PME ou de multinationales, celles-ci sont de plus en plus impliquées dans des litiges administratifs qui peuvent affecter de manière significative leurs activités, leurs investissements stratégiques et leurs obligations de conformité. Cette évolution a accru à la fois la visibilité des CAS et ce qu'on attend d'elles. Elles sont tenues d'interpréter des cadres réglementaires complexes et souvent techniques, de gérer des litiges de plus en plus sophistiqués et de rendre des décisions rapides, cohérentes et prévisibles qui contribuent à la stabilité économique.

5. Dans ce contexte, l'analyse transversale de 2025 cherche à cartographier la manière dont les CAS, dans toute l'Europe, abordent leur rôle dans les contentieux à caractère commercial ou présentant un intérêt économique. Sur la base d'un questionnaire rempli par les membres de l'ACA-Europe, le présent rapport fournit un récapitulatif comparatif des compétences, des cadres institutionnels, des instruments de procédure et des mécanismes d'accès à la justice qui façonnent le traitement des affaires économiquement significatives portées devant les CAS. Adoptant une perspective comparative, cette initiative cherche à comparer les pratiques nationales, à mettre en évidence l'innovation et à identifier les défis communs ou les lacunes structurelles. Cet exercice

analytique offrira des informations précieuses aux acteurs judiciaires, aux décideurs et à la communauté juridique au sens large.

Il est important de souligner que cette initiative s'appuie également sur [l'analyse transversale de 2015](#), menée par l'ACA-Europe, intitulée « [Accès aux juridictions administratives suprêmes et à leurs décisions](#) », qui a exploré la manière dont les tribunaux administratifs assurent une protection judiciaire efficace ¹.

Dix ans plus tard, l'analyse de 2025 passe à nouveau en revue de nombreux thèmes fondamentaux tels que l'accès à la justice, l'efficacité des procédures et la conception institutionnelle, désormais envisagés sous l'angle spécifique du contentieux à caractère commercial.

Elle a dès lors servi de source d'inspiration utile pour l'élaboration du questionnaire, ses questions essentielles étant recalibrées pour répondre aux défis et aux besoins rencontrés par les acteurs économiques, en particulier les entreprises privées, dans leurs interactions avec la justice administrative.

6. Aux fins de la présente analyse, les contentieux présentant un « intérêt économique » sont ceux qui affectent l'accès au marché, l'investissement, la concurrence, les conditions opérationnelles ou la viabilité financière des activités économiques.

L'analyse est structurée autour de quatre grands axes :

Dans un premier temps, c'est le champ de compétence des CAS qui est examiné : les types de litiges à caractère commercial qui relèvent de leur compétence sont identifiés ; la mesure dans laquelle ceux-ci affectent directement les acteurs du marché est déterminée. Ce faisant, l'accent est mis sur les acteurs économiques, c'est-à-dire les entreprises privées (PME comprises), les indépendants et, aux fins de la présente analyse, les entreprises et les organismes publics dans la mesure où ils opèrent sur le marché. Sont par contre exclus les autorités publiques agissant en qualité souveraine ainsi que les particuliers agissant uniquement à titre privé.

L'analyse porte ensuite sur la question de savoir si les CAS agissent en tant que juridictions d'appel ou de première instance, et comment ces affaires sont admises, filtrées et classées. Une attention particulière est accordée à des domaines tels que les permis (y compris les autorisations environnementales, de planification et de zonage), les concessions et les marchés publics, la fiscalité et les douanes, la concurrence et les décisions de propriété intellectuelle, ainsi que l'inaction administrative affectant les intérêts commerciaux.

Dans un second temps, le rapport explore la structure institutionnelle et le degré de spécialisation des CAS. Il examine comment celles-ci organisent leur fonctionnement interne pour traiter les litiges complexes et économiquement importants, notamment par la création de chambres ou de divisions spécialisées, de formations ad hoc ou de panels d'experts. Une attention particulière est également accordée au rôle de la formation judiciaire ciblée et à la disponibilité d'une expertise technique et

¹ Disponible ici : [Analyse-transversale.pdf](#)



juridique dans des domaines tels que la fiscalité, les marchés publics, le droit de l'environnement, la réglementation financière et le droit de l'Union européenne. Dans certains pays, les CAS peuvent également intervenir en première instance, dans des affaires particulièrement sensibles du point de vue économique. Cette section se penche en outre sur les mécanismes d'attribution et de hiérarchisation des affaires à forte incidence, ainsi que sur les structures de soutien institutionnel qui contribuent à une prise de décision cohérente et bien informée, en s'appuyant sur les conclusions de l'analyse transversale 2019 de l'ACA consacrée à l'organisation des CAS.

Dans un troisième temps, le rapport analyse les mécanismes procéduraux dont disposent les CAS tels que les mesures provisoires, y compris la suspension des actes administratifs en cas d'urgence, la jonction procédurale de recours similaires ou multiples, et les procédures de renvoi préjudiciel, tant au niveau national que devant la Cour de justice de l'Union européenne, qui peuvent contribuer à réduire l'insécurité juridique et à limiter les perturbations économiques. L'utilisation croissante des systèmes numériques de gestion des affaires, y compris le dépôt électronique, la répartition automatisée des affaires et les outils de suivi de la durée des affaires, fait aussi l'objet de la présente analyse. Dans certains pays, des mécanismes alternatifs de règlement des litiges, tels que la médiation ou les règlements négociés, peuvent également compléter les procédures judiciaires.

Enfin, le rapport aborde l'accès à la justice et les aspects liés aux coûts, y compris les régimes d'aide juridictionnelle, les règles de répartition des coûts et les garanties financières, qui peuvent tous influencer la disposition et la capacité des entreprises, en particulier des PME, à engager des procédures administratives. L'impact économique plus large des décisions des CAS, qui peuvent, par exemple, entraîner la suspension ou l'annulation de grands projets ou de mesures réglementaires, est aussi étudié. Dans ce contexte, une attention particulière est accordée à la manière dont les CAS équilibrent le contrôle effectif de la légalité avec des considérations de continuité économique, y compris par la modulation des effets temporels des jugements ou le recours à des dispositions transitoires.

7. Mme Anne Bartnicki, M. Joris Casneuf, M. Jacek Chlebny, M. Geert Debersaques, M. Yves Gounin, Mme Lenka Krupičková, M. Tuomas Kuokkanen, Mme Anke Meskens, M. Eugenio Tagliasacchi, Mme Suzana Tavares da Silva, Mme Ariane Wiedmann et M. Seamus Woulfe ont participé au groupe de travail chargé d'établir le questionnaire, d'analyser les données recueillies et de rédiger le rapport.

8. Le questionnaire a été distribué aux membres de l'ACA le 15 décembre 2025. La date limite de participation était, quant à elle, fixée au 30 janvier 2026. Nous sommes heureux d'annoncer que pas moins de 31 membres ont répondu au questionnaire.

II. CHAMP DE COMPÉTENCE DES COURS ADMINISTRATIVES SUPRÊMES DANS LES CONTENTIEUX À CARACTÈRE COMMERCIAL OU PRÉSENTANT UN INTÉRÊT ÉCONOMIQUE

2.1. Introduction

9. Le champ de compétence des CAS dans les contentieux à caractère commercial ou présentant un intérêt économique fait l'objet de la présente section. L'accent est mis sur la manière dont cette compétence est définie, les critères utilisés pour la déterminer et les types de litiges qui en relèvent.

Comme indiqué dans le questionnaire (section A), les CAS peuvent être appelées à statuer sur un large éventail de litiges affectant les acteurs économiques, y compris les mesures réglementaires, les contrats publics, les autorisations et la gouvernance économique au sens large. Les résultats révèlent à la fois une forte convergence entre les juridictions et d'importantes variations des critères et des limites de compétence.

2.2. Compétence des cours administratives suprêmes dans les contentieux à caractère commercial ou présentant un intérêt économique

2.2.1. *Champ de compétence général*

10. Toutes les juridictions interrogées ont répondu qu'elles sont compétentes pour statuer sur les contentieux à caractère économique ou présentant un intérêt économique. Cela confirme que ces litiges font partie intégrante de la compétence des CAS dans l'Europe toute entière.

2.2.2. *Critères pour déterminer la compétence*

11. Le champ de compétence des cours dépend de deux critères (organique et matériel) qui peuvent être appliqués isolément ou cumulativement.

Les conseils d'État de Grèce ou de France, ainsi que la Cour administrative suprême autrichienne et la chambre administrative de la Cour suprême lettone, offrent l'exemple d'une utilisation cumulative de ces deux critères : relèvent de leurs compétences les litiges mettant en cause au moins une personne publique (critère organique) ET relevant d'une mission de service public (critère matériel).

Le Conseil d'État de Belgique évoque une application intéressante car limitative du critère organique : il ne suffit pas qu'un recours vise à l'annulation d'une décision administrative pour emporter la compétence de la juridiction administrative. Encore faut-il que « l'objet véritable et direct du recours » ne soit pas la reconnaissance d'un droit subjectif.

Les types de contentieux concernés sont très vastes. À titre d'exemple :

- La Cour administrative suprême lituanienne évoque le contentieux fiscal, le contentieux de l'énergie, la régulation économique et l'utilisation des fonds européens ;
- La Cour administrative luxembourgeoise mentionne trois décisions relatives à l'érection d'éoliennes, la construction d'une centrale énergétique et l'adjudication d'un marché public.

Comment cette compétence est-elle déterminée ?

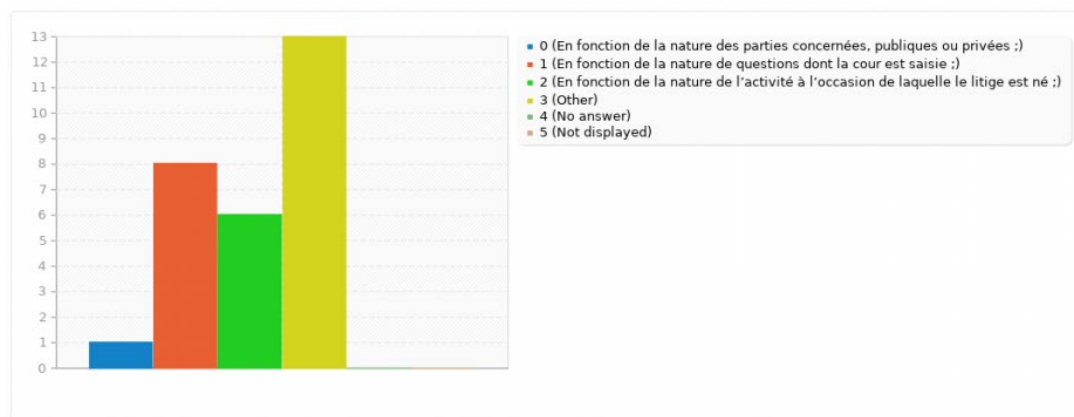


Illustration 1: Récapitulatif des critères appliqués par les juridictions pour déterminer la compétence des CAS dans les contentieux à caractère commercial ou présentant un intérêt économique

2.2.3. *Champ de compétence matériel*

12. L'éventail des litiges couverts est ample et reflète la diversité de l'activité économique.

a. Mesures prises par les autorités publiques restreignant ou empêchant l'exercice d'activités économiques

13. La totalité des juridictions sont compétentes pour statuer sur les recours formés par des opérateurs économiques contre des mesures adoptées par les autorités publiques restreignant ou empêchant l'exercice d'activités économiques.²

b. Contrats publics, marchés publics et concessions

- *Contrats publics*

² À la suite de la phase de retour d'information entre les membres, la réponse estonienne, qui indiquait par erreur « non » dans le questionnaire, a été corrigée a posteriori, l'Estonie étant effectivement compétente pour connaître de tels recours, comme l'illustrent d'autres réponses. Par conséquent, les statistiques relatives à la question A4 pourraient ne plus être entièrement exactes.

14. Une large majorité des juridictions sont compétentes pour statuer sur les contrats publics. Seules cinq ne le sont pas : les cours administratives suprêmes polonaise, suédoise et autrichienne, la Cour administrative luxembourgeoise et le Conseil d'État néerlandais.

Parmi les CAS compétentes pour connaître des contrats publics, la plupart, comme le Conseil d'État de France et de Grèce, en connaissent au niveau de la passation ET de l'exécution. En revanche, les conseils d'État d'Italie et de Türkiye, ainsi que la Cour administrative suprême de Slovaquie, connaissent du contentieux concernant la passation des contrats, mais pas de celui relatif à leur exécution. La compétence du Conseil d'État belge est limitée aux actes administratifs unilatéraux détachables du contrat (par exemple la décision d'attribution d'un contrat).

- *Marchés publics*

15. Une large majorité des juridictions est compétente pour statuer sur les marchés publics. Seules six ne le sont pas : la Cour administrative suprême polonaise, la Cour administrative fédérale allemande, la Haute cour de cassation et de justice roumaine, la Cour administrative croate et les conseils d'État des Pays-Bas et de Türkiye.

Il est intéressant de noter que cette liste ne coïncide pas avec celle de la question précédente : certaines institutions, telles que la Cour administrative luxembourgeoise ou les cours administratives suédoise et autrichienne, sont compétentes pour connaître des marchés publics mais pas des contrats publics. La Cour administrative fédérale allemande est quant à elle compétente pour connaître des contrats publics mais non des marchés publics.

Parmi les institutions compétentes pour connaître du contentieux des marchés publics, on retrouve la même dichotomie entre ceux qui sont compétents :

- uniquement pour connaître du contentieux de leur passation (Belgique, Chypre, Estonie, Finlande, Hongrie, Italie, Luxembourg, Serbie, Slovaquie et Suède),
- et ceux qui sont compétents pour connaître du contentieux de leur passation ET de leur exécution (Espagne, France, Grèce, République tchèque).

Le cas de la Lituanie est particulièrement intéressant : la compétence de la juridiction administrative y est limitée aux contrats financés par les fonds européens et le contrôle du juge administratif se borne à vérifier que l'usage de ces fonds est conforme à leurs règles d'utilisation.

- *Concessions*

16. La plupart des institutions membres de l'ACA indiquent qu'elles disposent d'une compétence administrative en matière de concessions de services publics ou d'actifs publics. Les concessions représentent un instrument important au moyen duquel les pouvoirs publics confient aux opérateurs privés la gestion de services d'intérêt économique général ou l'exploitation des ressources publiques.

Dans plusieurs pays, les tribunaux administratifs disposent d'une large compétence couvrant à la fois l'attribution de la concession et les actes de surveillance affectant sa mise en œuvre.

C'est le cas dans des pays comme l'Autriche, la France, la Grèce, l'Italie et la Slovaquie, où les tribunaux peuvent non seulement contrôler la légalité de la procédure de sélection, mais également les décisions administratives ultérieures affectant la concession. Dans d'autres pays, les tribunaux administratifs n'interviennent que pour la phase administrative de la procédure de concession, en particulier la décision d'attribution. Les litiges relatifs à l'exécution contractuelle de la concession sont, quant à eux, confiés aux juridictions civiles. Cette répartition reflète la nature juridique hybride des concessions, qui combinent procédures de droit public et relations contractuelles régies par le droit privé.

Il convient néanmoins de noter que, dans certains systèmes juridiques, la compétence administrative dans ce domaine est inexistante ou considérablement restreinte, ce qui reflète les arrangements institutionnels nationaux.

17. Lorsque les tribunaux administratifs sont pleinement compétents, ils peuvent examiner tous les actes administratifs adoptés dans le cadre des procédures de concession, y compris les mesures de surveillance et les décisions affectant la poursuite ou la résiliation de la concession.

Inversement, dans les pays suivant un modèle dualiste, les tribunaux administratifs n'examinent que les actes administratifs unilatéraux liés à la procédure de concession. Les litiges relatifs à l'exécution contractuelle de la concession relèvent de la juridiction civile. Le Conseil d'État belge illustre cette approche, car sa compétence est limitée aux actes administratifs détachables du contrat, tels que la décision d'attribution de la concession.

Cette distinction met en évidence la diversité des solutions nationales d'attribution des compétences dans un domaine caractérisé par la coexistence d'éléments de droit public et contractuels.

c. Opérateurs privés exerçant des fonctions publiques

18. Plusieurs États indiquent que les juridictions administratives se voient confier les litiges impliquant des opérateurs privés chargés de la fourniture de services publics dans le cadre d'une concession ou suite à une autorisation, en particulier lorsqu'ils exercent des pouvoirs dérivant de l'autorité publique.

Dans ces situations, elles peuvent examiner les actes adoptés par ces opérateurs lorsqu'ils impliquent l'exercice de pouvoirs publics ou de prérogatives réglementaires conférées par l'autorité publique.

L'opérateur privé peut ainsi être considéré, sur le plan fonctionnel, comme agissant dans le cadre de l'autorité publique et doit respecter les règles légales régissant la prestation des services publics.

Cette approche n'est toutefois pas uniforme. Dans d'autres pays, les litiges impliquant de tels opérateurs relèvent des juridictions civiles, à moins que l'opérateur n'exerce clairement des pouvoirs attribuables à l'autorité publique. En pratique, la frontière entre questions administratives et civiles peut demeurer incertaine, notamment en cas d'activités mixtes ou hybrides combinant des éléments contractuels et l'exercice de pouvoirs publics.

d. Autorisations administratives pour l'exercice d'une activité économique

19. La totalité des cours sont compétentes pour statuer sur les autorisations administratives nécessaires pour exercer une activité économique. Presque toutes sont dès lors compétentes pour

connaître des autorisations d'urbanisme (sauf en République tchèque, Roumanie, Suède et Türkiye), des autorisations commerciales (sauf à Chypre et en Roumanie) et des autorisations sanitaires (sauf à Chypre, aux Pays-Bas, en Roumanie et en Türkiye).

Les exemples d'autorisations administratives sont extrêmement divers.

Le Conseil d'État français mentionne les permis de construire, l'autorisation d'ouverture de grandes surfaces, la création de lits d'hôpitaux ou l'autorisation de mise sur le marché de médicaments.

Le Conseil d'État belge évoque l'autorisation de commercialiser certains produits tels que les cigarettes électroniques, l'autorisation d'ouverture de magasins de nuit ou l'agrément des abattoirs. Le Conseil d'État néerlandais mentionne les autorisations d'ouverture de coffee shops (où la vente de cannabis à usage personnel est autorisée).

La Cour administrative suprême lituanienne évoque les agréments délivrés aux établissements bancaires, la Cour administrative luxembourgeoise l'autorisation de construire une station-service, la Cour administrative suprême suédoise les licences de conducteur de taxi, etc.

La Cour administrative suprême finlandaise signale que la délivrance du certificat d'aptitude à la profession d'avocat relève de la compétence des juridictions ordinaires, et pas administratives.

e. Réglementation économique

20. La quasi-totalité des juridictions répondantes, à l'exception de la Cour administrative serbe, sont compétentes pour statuer sur les litiges relatifs à la réglementation économique.

f. Réglementation des prix et litiges sectoriels

21. La quasi-totalité des juridictions, à l'exception des cours administratives suprêmes polonaise et tchèque, ainsi que du Conseil d'État néerlandais, sont compétentes pour statuer sur les recours liés à la réglementation tarifaire imposée aux gestionnaires privés de services essentiels (énergie, télécommunications, eau).

Ces recours portent sur des décisions tarifaires adoptées par des administrations ou des autorités de régulation indépendantes. Ils ont trait aux tarifs eux-mêmes, à leurs catégories ou à leurs modes de calcul. À titre d'exemple, le Conseil d'État de Belgique cite les dégrèvements accordés pour l'installation de sources d'énergie renouvelables.

Le Conseil d'État grec évoque sa compétence pour connaître, en cassation, des sanctions imposées par une autorité de régulation à un opérateur privé. En revanche, la justice administrative grecque n'est pas compétente pour connaître des tarifs des opérateurs.

La Cour administrative suprême autrichienne souligne la situation particulière de l'Autriche, où les prix à la consommation de l'énergie et des télécommunications ne sont pas réglementés.

La Cour suprême slovène distingue le cadre réglementaire de détermination des prix, constitué d'actes administratifs, et les tarifs proprement dits, qui relèvent du droit privé.

Le Tribunal administratif de Cologne (Allemagne) connaît en première instance des demandes d'annulation d'actes administratifs de l'agence fédérale en charge des réseaux, conformément à ce que prévoit la loi allemande sur les télécommunications. Il se prononce en particulier sur les décisions prises à l'encontre d'entreprises disposant d'une puissance significative sur le marché. La Cour administrative fédérale allemande statue en seconde et dernière instance.

g. Sanctions réglementaires

22. Dans l'ensemble des institutions interrogées, la compétence des tribunaux administratifs pour examiner les sanctions pécuniaires imposées aux entreprises privées par les autorités de réglementation économique est largement reconnue, mais pas universelle.

Dans la plupart des pays, le juge administratif vérifie à la fois la légalité et la proportionnalité de la sanction. C'est notamment le cas dans plusieurs systèmes juridiques européens, comme l'Autriche, la France, l'Italie et la Slovaquie, où les tribunaux peuvent évaluer si la sanction correspond à la gravité de l'infraction et respecte le principe de proportionnalité.

De telles sanctions sont généralement imposées dans des secteurs économiques fortement réglementés, comme le droit de la concurrence, les télécommunications, les marchés de l'énergie, la réglementation financière et la protection de l'environnement. Le contrôle juridictionnel joue donc un rôle clé qui consiste à veiller à ce que les autorités de régulation exercent leurs pouvoirs de sanction conformément aux principes de légalité, de proportionnalité et de régularité de la procédure.

Dans d'autres pays, la portée du contrôle est limitée à la légalité de la décision, sans que le tribunal puisse modifier le montant de la sanction imposée par l'autorité de régulation. Dans un petit nombre de systèmes, les régimes de sanctions relèvent en partie de cadres pénaux ou quasi-pénaux, ce qui peut entraîner l'intervention de juridictions ordinaires.

Malgré ces variations, il ressort du récapitulatif comparatif que le contrôle juridictionnel des sanctions réglementaires est largement reconnu comme une garantie essentielle pour les opérateurs économiques.

23. Lorsque les tribunaux administratifs sont compétents pour examiner les sanctions, l'intensité du contrôle juridictionnel varie d'un pays à l'autre. Dans certains systèmes, les tribunaux administratifs exercent un contrôle de pleine juridiction et peuvent modifier ou réduire les sanctions qui semblent disproportionnées, garantissant ainsi que les autorités de régulation n'imposent pas de sanctions dépassant ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif réglementaire.

Dans d'autres, le tribunal limite son intervention au contrôle de la légalité de la décision administrative et ne réévalue pas le montant de la sanction infligée. Cette différence reflète des variations plus larges dans la mise en balance du pouvoir administratif discrétionnaire et du contrôle juridictionnel au sein des systèmes nationaux de justice administrative. Elle révèle aussi des traditions constitutionnelles différentes concernant le rôle des tribunaux dans l'examen des sanctions administratives.

La classification de certains systèmes juridiques peut être complexe.

Par exemple, bien qu'il soit indiqué que les juridictions autrichiennes contrôlent la proportionnalité, les sources ne précisent pas explicitement si ce contrôle s'étend à un plein pouvoir de modification du montant de la sanction, illustrant ainsi les nuances de cette distinction. L'Autriche précise que les juridictions administratives autrichiennes disposent effectivement du plein pouvoir de modifier ou de réduire le montant de la sanction, cette compétence n'étant limitée que par le principe de *reformatio in peius*.

h. Propriété intellectuelle

24. La compétence administrative en matière de propriété intellectuelle est souvent limitée à l'examen des actes administratifs adoptés par les autorités en charge de la propriété intellectuelle, bien que cette approche ne soit pas uniforme dans tous les pays. Les tribunaux administratifs examinent donc les décisions relatives à l'enregistrement, au refus ou à l'annulation de droits de propriété intellectuelle, rendues par les organismes publics compétents, tels que les offices des brevets ou des marques.

Les litiges de fond entre parties privées concernant l'application des droits de propriété intellectuelle, tels que les actions en contrefaçon ou les demandes en dommages-intérêts, relèvent des juridictions civiles. Les tribunaux administratifs n'interviennent que lorsque le litige porte sur la légalité d'actes administratifs affectant la reconnaissance ou la validité de droits de propriété intellectuelle. Leur rôle se limite donc principalement à l'examen de l'exercice de pouvoirs régulateurs par les autorités administratives.

i. Compétence en matière d'emploi, de conditions de travail et de licenciements collectifs

- Compétence en matière d'emploi

25. La compétence en matière d'emploi varie considérablement d'un système juridique à l'autre. Dans de nombreux pays, les tribunaux administratifs sont principalement compétents pour les litiges impliquant des relations d'emploi publiques régies par le droit public. Dans ces affaires, ils se prononcent sur les décisions administratives concernant les procédures de recrutement, les mesures disciplinaires ou le licenciement des fonctionnaires.

Ces litiges portent généralement sur la légalité d'actes administratifs affectant le statut d'agents publics. En revanche, les litiges découlant des relations d'emploi entre les employeurs privés et leur personnel relèvent généralement de la compétence des tribunaux du travail ou civils.

Pour que des juridictions administratives soient compétentes, il faut donc que le litige porte sur un acte administratif affectant le statut d'emploi plutôt que sur une relation d'emploi contractuelle.

- Mesures d'exécution relatives à la réglementation du travail

26. Dans certains pays, les tribunaux administratifs peuvent également se pencher sur les mesures d'exécution administratives relatives à la réglementation du travail. Il peut notamment s'agir de sanctions imposées par les inspections du travail ou de décisions administratives concernant la santé

et la sécurité au travail. Ces affaires se présentent lorsque les autorités de régulation disposent, en vertu du droit du travail, de pouvoirs de supervision affectant les employeurs ou les opérateurs économiques.

Les litiges contractuels entre les employeurs et leur personnel échappent toutefois aux juridictions administratives.

- *Licenciements collectifs*

27. Les juridictions administratives peuvent être compétentes dans le cadre de licenciements collectifs lorsque la procédure implique des autorisations administratives ou une supervision réglementaire. En Italie et en France, par exemple, elles peuvent examiner les décisions approuvant les plans de restructuration ou supervisant les mécanismes de protection de l'emploi introduits dans des situations de restructuration économique.

Dans d'autres systèmes juridiques, les tribunaux administratifs n'interviennent que lorsque des sanctions sont imposées pour cause de manquement aux obligations procédurales légales relatives aux procédures de licenciement. Leur rôle se limite donc à vérifier la légalité de mesures d'exécution administratives, sans statuer sur la relation d'emploi.

j. Financement public et exclusion du financement

28. Les tribunaux administratifs sont généralement compétents pour contrôler la légalité des actes administratifs excluant les entreprises des systèmes de financement public nationaux ou européens, bien que les cadres procéduraux et l'intensité du contrôle puissent différer.

Ces litiges surviennent lorsque les autorités publiques déterminent si une entreprise remplit les critères d'éligibilité pour recevoir des fonds publics ou respecte les conditions régissant l'attribution d'un soutien financier. Le contrôle juridictionnel garantit que ces décisions respectent les principes de légalité, de transparence et d'égalité de traitement et offre une protection efficace aux opérateurs économiques affectés par l'exclusion des programmes de financement.

Compte tenu de l'importance croissante des mécanismes de soutien financier nationaux et européens pour le développement économique, ce domaine du contentieux administratif est devenu de plus en plus important.

III. STRUCTURE INSTITUTIONNELLE ET SPÉCIALISATION DES COURS ADMINISTRATIVES SUPRÊMES DANS LES CONTENTIEUX À CARACTÈRE COMMERCIAL OU PRÉSENTANT UN INTÉRÊT ÉCONOMIQUE

3.1. Introduction

29. La présente section porte sur la manière dont les CAS sont équipées, d'un point de vue institutionnel, pour gérer la complexité des différends économiques. L'analyse se concentre sur les

questions d'organisation interne, de formation des juges, d'affectation et de hiérarchisation des contentieux à caractère commercial ou présentant un intérêt économique.

3.2. Spécialisation des juges

30. Si l'on s'intéresse à l'organisation interne, il convient en premier lieu de définir le rôle des CAS dans les contentieux à caractère commercial ou présentant un intérêt économique.

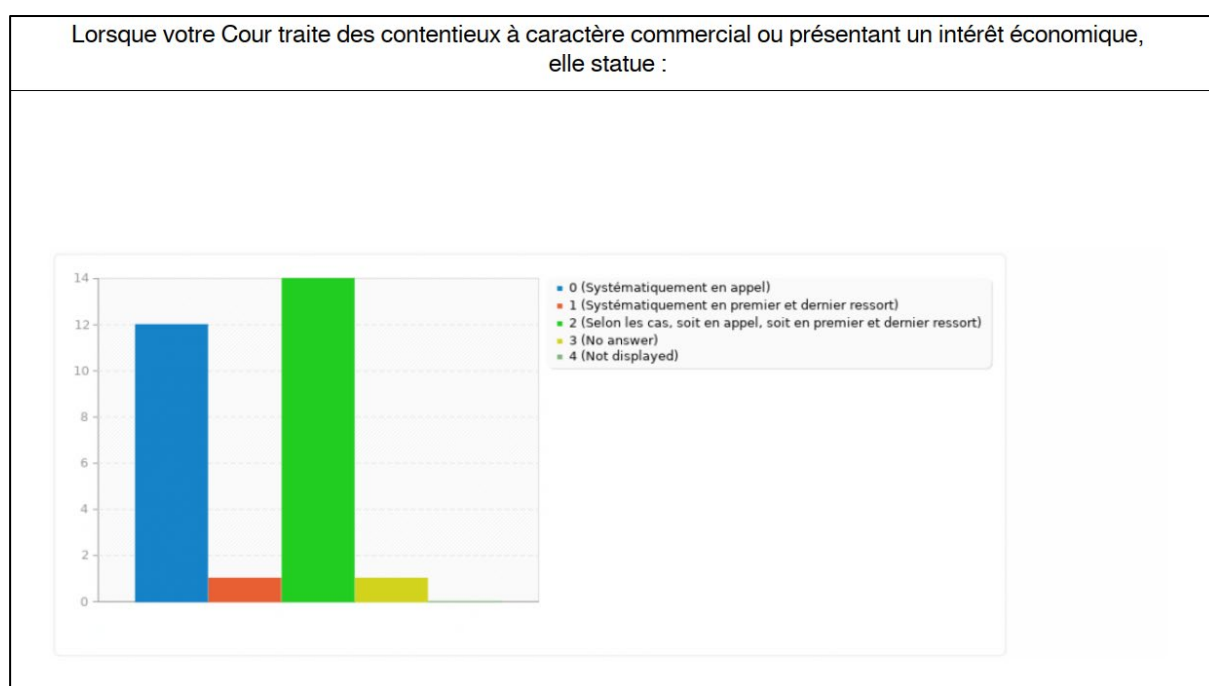


Illustration 2: Rôle des CAS dans les contentieux à caractère commercial ou présentant un intérêt économique : font-ils principalement office de cours d'appel, de tribunaux de première et dernière instance, ou des deux

Selon l'étude, plus de la moitié des CAS (51,72 %) interviennent tantôt comme cour d'appel et tantôt comme tribunal de première et dernière instance.

Les explications fournies par ces États membres montrent que les CAS agissent en tant que juridiction de première et dernière instance dans les affaires ayant trait à des actes (décisions, règlements) émanant d'organismes publics déterminés (Bulgarie, France, Lituanie, Portugal, Suède, Türkiye) ou à des domaines du droit énumérés (Allemagne, Croatie, Pays-Bas). Certains combinent toutefois les deux approches (Finlande). D'autres encore tiennent compte de la nature de la procédure, selon qu'il s'agit d'une procédure d'annulation ou de cassation (Belgique, Grèce). En Finlande, il est en outre possible de demander l'autorisation de porter les contentieux fiscaux directement devant la CAS, plutôt que devant un tribunal administratif de niveau inférieur, s'il faut un précédent dans la question en cause.

Une partie importante des juridictions répondantes agit toutefois toujours en tant que cour d'appel (41,38 %). Seule la CAS de Serbie a déclaré qu'elle intervenait toujours en tant que tribunal de première et dernière instance. Chypre, quant à elle, n'a pas répondu à cette question.

31. Quatorze juridictions sur 29 (48,28 %) ont déclaré qu'elles ne disposaient pas de chambres spécialisées ni de divisions thématiques pour les contentieux à caractère commercial ou présentant un intérêt économique. Huit (27,59 %) ont répondu qu'elles disposaient de telles chambres ou divisions. Six (20,69 %) ont indiqué qu'elles en disposaient parfois.

Il ressort des explications données par les juridictions ne disposant pas de chambres spécialisées pour les contentieux à caractère commercial ou présentant un intérêt économique qu'il n'existe de chambres spécialisées que pour certains domaines du droit commercial (Croatie, Grèce et Hongrie), soit que les (autres) chambres spécialisées traitent plus de domaines du droit que les contentieux à caractère commercial (Bulgarie, Pays-Bas).

La Finlande et la Slovaquie ont expliqué qu'il n'existe pas de chambres spécialisées en tant que telles. La spécialisation est toutefois prise en compte dans la répartition générale des affaires entre les chambres de leurs tribunaux. En Roumanie, les litiges liés à la propriété intellectuelle et en matière commerciale ne sont pas du ressort de la chambre administrative et fiscale de la Haute Cour de cassation et de justice, mais des chambres civiles.

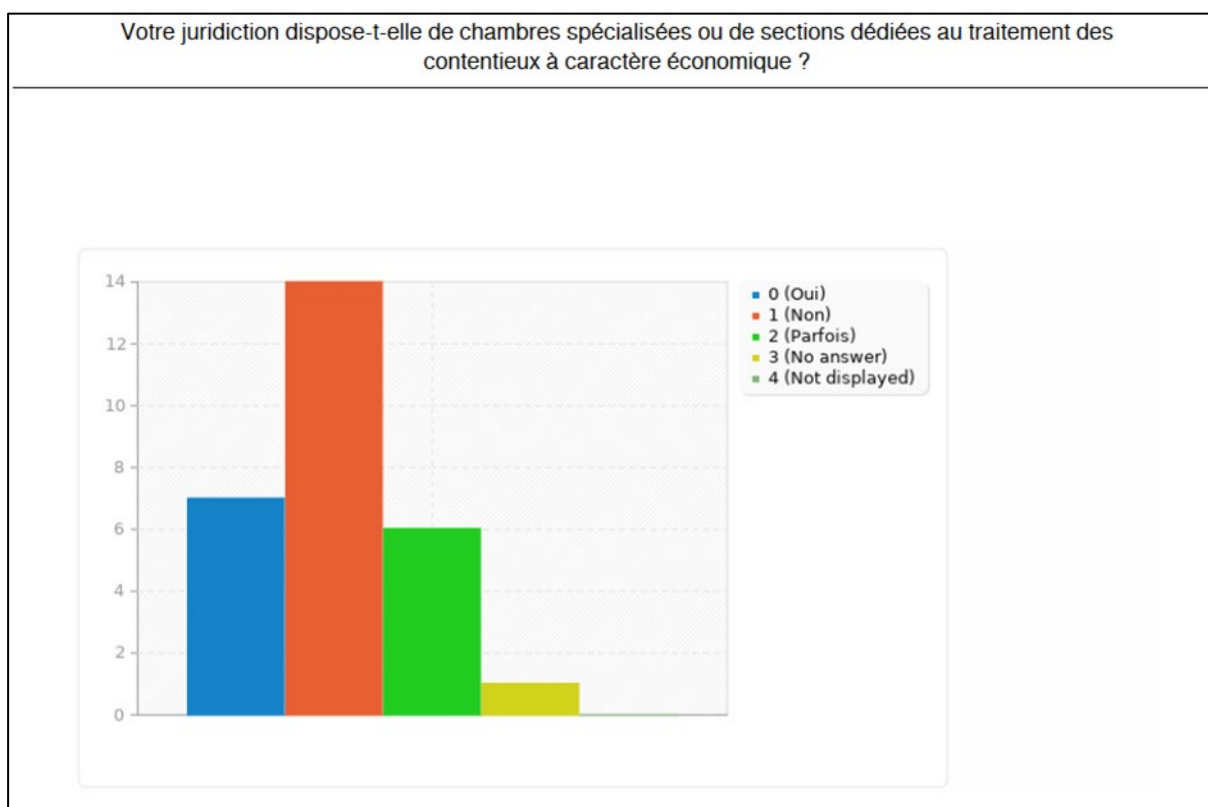


Illustration 3: Disponibilité de chambres spécialisées ou de divisions thématiques pour les contentieux à caractère commercial ou présentant un intérêt économique au sein des tribunaux

En outre, seulement trois répondants sur 29 (10,34 %) ont indiqué qu'il existe des règles spéciales concernant l'attribution des affaires à des juges individuels pour les contentieux à caractère commercial ou présentant un intérêt économique (Estonie, Finlande et Lettonie). Il ressort des

explications données par ces répondants que la spécialisation, l'expérience et l'expertise du juge individuel sont des facteurs pertinents pour l'attribution d'une affaire.

3.3. Formation des juges

32. Seize répondants sur 29 (55,17 %) ont répondu par l'affirmative à la question de savoir si leur tribunal fournit une formation aux juges. Huit autres répondants (27,59 %) ont déclaré que leur tribunal offre partiellement une telle formation aux juges. Seuls cinq répondants (17,24 %) ont répondu par la négative à cette question (Allemagne, Danemark, Hongrie, Portugal et Suède). La Hongrie a toutefois précisé que la formation des juges est organisée par des instituts spécialisés (l'Office national de la magistrature et l'Académie hongroise de justice).

En ce qui concerne la catégorie « partiellement », les répondants ont expliqué que les juges peuvent participer à des cours de formation (co-)organisés par des acteurs publics (instituts de formation judiciaire spécialisés, universités) et/ou privés (associations professionnelles, agences commerciales). La Lituanie et la Roumanie ont ajouté que les juges peuvent aussi participer à des activités de formation internationales.

33. À la question de savoir si la formation est interne, externe ou les deux, environ les deux tiers des juridictions fournissant une formation ont répondu que celle-ci est externe (65,52 %) et presque la même proportion qu'elle est interne (62,07 %). Cinq institutions ont indiqué que la formation est uniquement interne (Espagne, France, Norvège, Pologne et Türkiye). Six (Autriche, Belgique, Croatie, Grèce, Roumanie et Slovaquie) ont répondu qu'elle est uniquement externe. Dans la vaste majorité des institutions (13), la formation est dispensée des deux manières.

Parmi les 24 institutions assurant la formation de leurs juges, plus de la moitié (13) ont indiqué que celle-ci couvre également des compétences non juridiques, notamment techniques, financières ou commerciales. Les réponses montrent en outre que la formation n'est pas principalement (17 répondants) limitée ou destinée à certains (groupes de) juges. C'est le cas dans seulement sept institutions (Finlande, France, Grèce, Lituanie, Pays-Bas, Pologne et Türkiye). Ces institutions ont en outre précisé que les juges suivent (ou, à tout le moins, doivent, peuvent ou devraient suivre) une formation en fonction de leur spécialisation ou de leurs domaines d'intérêt.

3.4. Assistance aux juges

34. La majorité des juridictions (75,86 %) ont indiqué que les juges ont la possibilité de bénéficier d'une assistance accrue pour traiter les contentieux à caractère commercial ou présentant un intérêt économique. Sept juridictions (24,14 %) ont signalé que cette possibilité n'existe pas dans leur système juridique respectif.

Parmi les mesures d'assistance interne supplémentaires disponibles, l'« assistance juridique en matière de recherche » s'est révélée être la plus répandue (55,17 %), suivie de l'« accès à des bases de données spécialisées ou à des plateformes de connaissance » (41,38 %), de l'« assistance administrative » (37,93 %), de la « liste d'experts externes pouvant être désignés en cas de besoin » (24,14 %), ainsi que des « juges supplémentaires » (20,69 %). Les mesures supplémentaires consistant

en l'« accès à des outils d'intelligence artificielle » (17,24 %), les « panels d'experts » (13,79 %) et l'« assistance d'un expert individuel » (13,79 %) sont moins fréquentes. Ce n'est que rarement que les juridictions recourent aux mesures supplémentaires consistant en un « personnel technique dédié » (6,90 %) et des « comités consultatifs » (3,45 %).

En cochant la catégorie « Autre » (27,59 %), plusieurs juridictions (Finlande, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas et Türkiye) ont souligné qu'elles peuvent désigner un expert et, partant, solliciter une expertise. L'Estonie a indiqué qu'un juge peut demander à bénéficier d'une formation sur un sujet déterminé. La Hongrie a précisé que, si la nature de l'affaire le justifie, jusqu'à deux des cinq juges de la Kúria peuvent être des magistrats professionnels issus de la section civile et de la section économique.

3.5. Mécanismes internes spécifiques et outils juridiques relatifs aux contentieux à caractère commercial ou présentant un intérêt économique

35. La majorité des juridictions (55,17 %) ont déclaré ne disposer d'aucun mécanisme interne permettant de réorganiser leurs chambres ou leurs effectifs afin de faire face à une augmentation des contentieux à caractère commercial ou présentant un intérêt économique. Parmi les juridictions ayant indiqué disposer d'un tel mécanisme (41,38 %), environ un tiers l'ont déjà appliqué (34,48 %).

21 juridictions (72,41 %) ont déclaré ne pas disposer d'un outil juridique leur permettant de statuer en tant que juridiction de première instance dans des affaires d'envergure ou urgentes, tandis que cinq juridictions (17,24 %) ont indiqué disposer d'un tel outil.

36. De même, 21 juridictions (72,41 %) ont déclaré disposer d'un outil juridique permettant d'accélérer le traitement des contentieux à caractère commercial ou présentant un intérêt économique. Huit (27,59 %) ont indiqué ne pas disposer d'un tel outil. Parmi les 21 juridictions disposant d'un outil d'accélération des procédures, 14 (48,28 %) ont indiqué que celui-ci est limité à certaines catégories d'affaires, et sept (24,14 %) que son utilisation est illimitée.

Sept juridictions (Belgique, Croatie, Estonie, Italie, Suède, Grèce et Türkiye) ont fait mention d'un traitement accéléré dans le contentieux des marchés publics.³ En Croatie, les litiges administratifs en matière de marchés publics doivent être tranchés dans un délai de 30 jours à compter de l'introduction du recours. En Estonie, ce délai est de 45 jours devant la juridiction administrative ; la CAS, lorsqu'elle statue en matière de marchés publics, s'est conformée à ce délai.

L'accélération du traitement s'applique également aux affaires concernant des projets d'infrastructure (Allemagne, Belgique, Italie, Pays-Bas), notamment dans le domaine de la transition énergétique (Allemagne et Belgique). En Serbie, les affaires qualifiées d'« urgentes » et de « particulièrement urgentes » conformément au règlement de procédure de la juridiction doivent faire l'objet d'un traitement accéléré, la « protection de la concurrence » étant citée à titre d'exemple.

³ À la suite du cycle de retour d'information entre les membres, la Grèce a précisé qu'il existe également en Grèce une procédure permettant de traiter de manière accélérée les affaires en matière de marchés publics.

Le traitement accéléré est également utilisé dans certaines affaires fiscales (Pologne) ou dans des affaires ayant trait aux décisions de certaines institutions financières (Belgique). En Bulgarie, les affaires relevant de la loi sur les concessions, de la loi sur l'énergie et de la loi sur la concurrence doivent faire l'objet d'un traitement accéléré. En Italie, la « procédure abrégée » est appliquée dans les affaires relatives aux mesures adoptées par les autorités indépendantes.

IV. OUTILS PROCÉDURAUX DES COURS ADMINISTRATIVES SUPRÊMES POUR AMÉLIORER L'EFFICACITÉ DU TRAITEMENT DES CONTENTIEUX À CARACTÈRE COMMERCIAL OU PRÉSENTANT UN INTÉRÊT ÉCONOMIQUE

4.1. Introduction

37. La présente section examine les instruments procéduraux des CAS pour le traitement des contentieux à caractère commercial ou présentant un intérêt économique. Elle met l'accent sur les mécanismes destinés à garantir l'efficacité, la cohérence et la célérité de la prise de décision, tout en limitant l'incertitude juridique et les perturbations économiques potentielles. Ces instruments comprennent, en particulier, des mesures provisoires telles que la suspension des actes administratifs en cas d'urgence, la jonction de recours similaires ou multiples, ainsi que les procédures de renvoi préjudiciel, tant au niveau interne que devant la Cour de justice de l'Union européenne.

L'utilisation croissante des systèmes numériques de gestion des affaires, y compris le dépôt électronique, la répartition automatisée des affaires et les outils de suivi de la durée des affaires, est aussi abordée dans la présente section. Dans certaines juridictions, des mécanismes alternatifs de règlement des litiges, tels que la médiation ou les règlements négociés, peuvent venir compléter les procédures judiciaires.

4.2. Jonction d'affaires dans les contentieux à caractère commercial ou présentant un intérêt économique

38. 23 des 29 juridictions (79,3 %) ont répondu que, dans leur pays, la CAS a le pouvoir de joindre plusieurs appels en une seule procédure, y compris en cas de recours similaires ou collectifs. Cinq juridictions (17,2 %) ont par contre déclaré qu'elles ne disposent pas de ce pouvoir. Seule la France n'a pas répondu à cette question.

39. La manière dont la jonction peut être initiée diffère dans la pratique. Dans six juridictions (20,6 %), elle ne peut qu'être ordonnée d'office. Dans 16 autres (55,1 %), la jonction peut être ordonnée d'office et sur demande. Un pays n'a pas répondu à cette question.

Une seule juridiction a indiqué que la jonction requiert le consentement des parties, alors que celui-ci n'est pas requis dans 21 juridictions. Cela laisse penser que, dans la majorité des juridictions, la jonction constitue principalement un instrument de gestion des affaires à la disposition du tribunal.

40. L'enquête confirme en outre que les mécanismes de jonction ou d'examen conjoint des contentieux à caractère commercial ou présentant un intérêt économique similaire servent largement à renforcer l'efficacité et la cohérence de la jurisprudence des CAS.

Pas moins de 20 juridictions (68,9 %) ont indiqué que leur CAS dispose de mécanismes de jonction ou d'examen conjoint des contentieux à caractère commercial ou présentant un intérêt économique similaire, en vue d'améliorer l'efficacité et la cohérence de la jurisprudence. Sept juridictions (24,1 %) ne disposent en revanche pas de tels mécanismes.

41. Dans 17 juridictions (58,6 %), les mécanismes de jonction ou d'examen conjoint des contentieux à caractère commercial ou présentant un intérêt économique similaire, en vue d'améliorer l'efficacité et la cohérence de la jurisprudence, sont discrétionnaires dans toutes les catégories d'affaires. Elles sont obligatoires dans une juridiction.

Dans une juridiction, les mécanismes de jonction ou d'examen conjoint des contentieux à caractère commercial ou présentant un intérêt économique similaire, en vue d'améliorer l'efficacité et la cohérence de la jurisprudence, sont discrétionnaires dans des catégories d'affaires spécifiques. Elles sont obligatoires dans quatre juridictions (13,7 %).

4.3. Procédures spéciales dans les contentieux à caractère commercial ou présentant un intérêt économique

4.3.1. Procédures accélérées dans les contentieux à caractère commercial ou présentant un intérêt économique

42. Près de la moitié des juridictions répondantes ont indiqué que leur cadre procédural permet de traiter les contentieux à caractère commercial ou présentant un intérêt économique dans le cadre d'une procédure accélérée.

En outre, 14 juridictions (48,2 %) ont indiqué que des dispositions régissant les procédures devant la CAS permettent de traiter les contentieux à caractère commercial ou présentant un intérêt économique dans le cadre d'une procédure accélérée. Treize juridictions (44,8 %) ont répondu qu'il n'existait pas de telles dispositions procédurales dans leur ordre juridique. La France et la Norvège n'ont pas répondu à cette question.

43. On retrouve surtout ces procédures accélérées dans les litiges en matière de marchés publics et de concessions, mais aussi, dans un plus petit nombre de juridictions, en matière fiscale, de permis, de droit de la concurrence, de contrôle des investissements, de réglementation financière et dans certains contentieux en matière d'infrastructures ou de privatisation.

Plus précisément, une telle procédure s'applique en matière de marchés publics, dans neuf juridictions (23 %) ; de fiscalité, dans trois juridictions (7 %) ; de permis, dans six juridictions (15 %) ; et de concessions, dans neuf juridictions (23 %). 12 juridictions (30 %) ont mentionné d'autres catégories d'affaires non répertoriées dans le formulaire.

Les affaires de marchés publics sont la catégorie la plus fréquemment associée au traitement accéléré. Suivent les concessions et les permis. Plusieurs juridictions ont par ailleurs indiqué d'autres catégories qui ne sont pas expressément reprises dans le questionnaire.

La Grèce a indiqué qu'en cas d'urgence ou de circonstances exceptionnelles, ainsi que dans le cadre de procédures spéciales prévoyant expressément la saisine directe de la juridiction pour fixation à l'audience (voir, par exemple, article 22 de la loi n° 4864/2021, relative aux investissements stratégiques ou aux questions de concurrence), il est procédé à l'adoption d'un acte désignant un juge rapporteur et fixant la date de l'audience (voir article 20A du décret présidentiel n° 18/1989, tel qu'ajouté par la loi n° 5119/2024). Par ailleurs, chacune des parties peut présenter une demande d'accélération de la procédure si l'affaire n'a pas été entendue dans un délai de 24 mois à compter de la date de l'appel (voir article 33A du décret présidentiel 18/1989). En tout état de cause, les affaires relatives aux marchés publics sont prioritaires dans les procédures de contrôle juridictionnel visant à suspendre et annuler l'acte attaqué (article 372 de la loi n° 4412/2016).

La Türkiye a mentionné les litiges en matière de privatisation qui relèvent de la compétence de sa chambre.

La Belgique a fait référence aux litiges concernant la réglementation du secteur financier.

L'Italie a indiqué que la procédure simplifiée visée à l'article 119 du Code de procédure administrative s'applique à un large éventail de questions, y compris :

- (a) les mesures relatives aux procédures de passation des marchés publics de travaux, de services et de fournitures, ainsi que les mesures relatives à l'admission ou à l'exclusion des clubs ou associations sportives des compétitions professionnelles ou les mesures affectant la participation aux compétitions professionnelles, sauf dans les cas prévus aux articles 120 et suivants ;
- (b) les mesures adoptées par des organes administratifs indépendants, à l'exclusion des mesures relatives à la relation d'emploi avec leur propre personnel ;
- (b-bis) les mesures adoptées par l'agence nationale de cybersécurité ;
- (c) les mesures concernant les procédures de privatisation ou la cession d'entreprises ou d'actifs publics, ainsi que les mesures concernant la création, la modification ou la liquidation de sociétés, d'entreprises et d'institutions par les autorités locales ;
- (c-bis) les mesures adoptées dans l'exercice de pouvoirs spéciaux (« golden power ») en relation avec des activités d'importance stratégique dans les secteurs de la défense et de la sécurité nationale, ainsi que dans ceux de l'énergie, des transports et des communications ;
- (d) les mesures concernant les nominations adoptées à la suite d'une résolution du Conseil des ministres ;
- (e) les mesures concernant la dissolution des organes de collectivités locales et les mesures liées à leur création et à leur fonctionnement ;
- (f) les mesures relatives aux procédures d'occupation et d'expropriation de zones désignées pour l'exécution de travaux publics ou d'utilité publique, et les mesures d'expropriation d'inventions adoptées en vertu du Code de la propriété industrielle ; etc.

Les Pays-Bas ont indiqué que la section 8.2.3 de la Wab a trait aux procédures accélérées. Conformément à l'article 8:52, qui fait partie de la section 8.2.3, l'AJD peut décider, dans toutes les questions relevant de sa compétence, que toute affaire urgente sera entendue de manière accélérée ; que ce soit à la demande d'une partie ou de sa propre initiative. En vertu de l'article 1.6(1) de l'ancienne loi néerlandaise sur la crise et le redressement (toujours applicable à de nombreuses affaires pendantes devant l'AJD en vertu des dispositions transitoires de la loi néerlandaise sur la protection de l'environnement et l'aménagement du territoire) la section 8.2.3 de la Wab est légalement applicable aux grands projets d'infrastructure et d'aménagement du territoire. Selon son article 1.6(2), un recours contre une telle décision est en principe considéré comme irrecevable si les motifs du recours ne sont pas immédiatement indiqués dans l'acte de recours. Selon son article 1.6(3), la décision doit être prise dans les six mois suivant l'expiration du délai de recours. En vertu de l'article 16.86 de la loi relative à la protection de l'environnement et à l'aménagement du territoire, un recours contre un projet de décision sera, en règle générale, considéré comme irrecevable si les motifs du recours ne sont pas immédiatement repris dans l'acte de recours. Selon son article 16.87, l'AJD statue sur les recours dirigés contre un projet de décision dans un délai de six mois à compter de la réception d'une réponse au recours.

La République tchèque a indiqué qu'il n'existe pas, dans son ordre juridique, de procédure accélérée applicable exclusivement aux affaires économiques ou commerciales. Le président du tribunal peut donner la priorité à toute affaire, s'il estime que celle-ci est urgente et que les exigences légales applicables sont remplies.

En Slovaquie, le Code de procédure administrative ne prévoit pas de procédure accélérée applicable de manière générale. La loi spécifie toutefois le délai dans lequel le tribunal est tenu de statuer dans certains types de procédures. Si l'on considère les contentieux à caractère commercial, il en va ainsi dans les affaires de droit de la concurrence.

La Hongrie a indiqué que les règles générales s'appliquent à toutes les affaires, y compris celles qui sont mentionnées ci-dessus.

La Lituanie a fait référence à des problèmes concernant le contrôle des investissements.

Le Luxembourg a souligné que, à titre d'exception, certains litiges concernant l'échange de renseignements en matière fiscale sont traités et tranchés dans des délais plus courts que ce qui est usuel. Ces délais raccourcis permettent d'accélérer au maximum l'échange de renseignements.

L'Estonie a indiqué que les demandes de mesures provisoires sont également traitées rapidement.

En Allemagne, conformément à l'article 87c, paragraphe 1, du Code de procédure administrative, les procédures visées à l'article 50, paragraphe 1, point 6, dudit code sont prioritaires et accélérées. Il s'agit notamment des grands projets d'infrastructure, à savoir les voies ferrées, les voies navigables fédérales, les lignes de transmission à très haute tension, les parcs éoliens offshore, les trains à suspension magnétique, les autoroutes fédérales ainsi que les projets de construction et de connexion de terminaux pour l'importation d'hydrogène et de ses dérivés. Les procédures relatives aux projets dont une loi fédérale détermine qu'ils revêtent un intérêt public supérieur sont particulièrement

prioritaires. En vertu de l'article 87c, paragraphe 2, du même code, le président ou le juge rapporteur, dans les procédures désignées au paragraphe 1, convoque les parties concernées dans les cas appropriés pour assister à une audience initiale anticipée afin de débattre des éléments de fait et de droit du litige, et de tenter de le résoudre à l'amiable. À défaut d'y parvenir, le président ou le juge rapporteur discute avec les parties concernées des étapes ultérieures de la procédure et de la fixation éventuelle d'une date d'audience.

44. Dans la pratique, les procédures accélérées prennent diverses formes.

La Grèce a indiqué qu'en cas d'urgence ou de circonstances exceptionnelles, ainsi que dans le cadre de procédures spéciales prévoyant expressément la saisine directe de la juridiction pour fixation à l'audience (voir, par exemple, article 22 de la loi n° 4864/2021, relative aux investissements stratégiques ou aux questions de concurrence), il est procédé à l'adoption d'un acte désignant un juge rapporteur et fixant la date de l'audience (voir article 20A du décret présidentiel n° 18/1989, tel qu'ajouté par la loi n° 5119/2024). Par ailleurs, chacune des parties peut présenter une demande d'accélération de la procédure si l'affaire n'a pas été entendue dans un délai de 24 mois à compter de la date de l'appel (voir article 33A du décret présidentiel 18/1989). En tout état de cause, les affaires relatives aux marchés publics sont prioritaires dans les procédures de contrôle juridictionnel visant à suspendre et annuler l'acte attaqué (article 372 de la loi n° 4412/2016).

La Türkiye a indiqué que, dans la procédure accélérée applicable au contentieux des marchés publics, les délais pour introduire une action et y répondre sont limités, le dossier est clôturé après qu'une réponse à l'action a été soumise, et la décision doit être rendue dans un délai fixe, plus court que celui de la procédure judiciaire générale. Toutes les étapes procédurales liées à l'enquête se déroulent de manière accélérée. Il n'y a pas de recours intermédiaire dans ces affaires. Les décisions sont renvoyées directement au Conseil d'État pour appel. Sauf exceptions, dans ces affaires, le Conseil d'État ne se limite pas à annuler la décision mais peut statuer sur le fond de l'affaire, en lieu et place de la juridiction inférieure, et sa décision est définitive. Les affaires de privatisation sont entendues par le Conseil d'État en tant que tribunal de première instance, et les mêmes procédures s'appliquent à ces affaires. En cas de recours contre ces décisions, les chambres de droit administratif peuvent se prononcer en séance plénière.

Le Conseil d'État belge applique trois procédures spéciales permettant l'examen prioritaire de certains contentieux à caractère commercial ou présentant un intérêt économique. La première a trait à l'examen des recours contre les décisions d'adjudication de marchés publics. En vertu de l'article 15 de la loi du 17 juin 2013 relative à la motivation, à l'information et aux voies de recours en matière de marchés publics [...], les demandes de suspension doivent être présentées selon la procédure d'extrême urgence, même si la décision peut être suspendue « sans que la preuve d'un risque de préjudice grave difficilement réparable doive être apportée ». Cette situation particulière constitue une dérogation à la procédure normale pour les demandes de suspension.

La deuxième a trait à l'examen des cas d'intérêt public supérieur (IPS). Ces cas sont visés à l'article 101/1 des lois coordonnées sur le Conseil d'État et à l'article 2 de l'arrêté royal du 21 juillet 2023 déterminant les affaires relevant d'un intérêt public supérieur et les possibles mesures organisationnelles de ces affaires au sens de l'article 101/1, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

Il s'agit, en général, des permis, autorisations et plans relatifs aux grands équipements et infrastructures dans le domaine de la transition énergétique.

Pour assurer le traitement rapide de ces affaires, qui doivent en principe être traitées dans un délai de 15 mois, le collège des chefs de corps du Conseil d'État a adopté une mesure organisationnelle permettant à la chambre saisie d'une telle affaire de décider, par ordonnance, que les délais dont disposent les parties pour déposer leurs actes de procédure seront réduits.

Enfin, l'arrêté royal du 15 mai 2003 portant règlement de la procédure accélérée en cas de recours auprès du Conseil d'État contre certaines décisions de [l'Autorité des services et marchés financiers (« FSMA ») et de la Banque nationale de Belgique] institue une procédure spécifique de traitement des recours contre certaines décisions de ces deux institutions.

Cette procédure se caractérise par des délais procéduraux contraignants pour le Conseil d'État (transmission de la requête à la partie adverse, établissement du rapport de l'auditeur et fixation de la date à laquelle l'affaire est appelée), un délai réduit pour le dépôt de la réponse de la partie adverse, et l'absence d'échange de mémoires finaux par les parties après la communication du rapport de l'auditeur.

En Lettonie, en matière de marchés publics, les actes administratifs peuvent faire l'objet d'un recours devant le tribunal administratif, qui connaît de l'affaire en chambre de trois juges. Dans les affaires de marchés publics, un recours peut être formé directement par voie de cassation devant la chambre administrative de la Cour suprême de Lettonie. Il n'y a donc pas de recours intermédiaire dans ce type d'affaires. Une procédure similaire s'applique aux affaires de partenariats public-privé (contrats de concession). De même, une partie peut faire appel d'une décision du Conseil de la concurrence (par exemple, sur une fusion d'acteurs du marché) devant le tribunal administratif provincial, qui connaît de l'affaire en tant que juridiction de première instance composée de trois juges. La décision du tribunal administratif provincial peut ensuite faire l'objet d'un recours en cassation devant la chambre administrative de la Cour suprême.

En Italie, l'efficacité de la protection judiciaire dans le domaine économique est garantie par la synergie entre deux articles du Code de procédure administrative : l'article 119 introduit une procédure sommaire générale basée sur la réduction de moitié de presque tous les délais de procédure pour les secteurs stratégiques (autorités indépendantes, énergie, infrastructures) ; l'article 120 du même code étend cette accélération au secteur des marchés publics et des concessions. Cette dernière disposition instaure un système encore plus rigoureux.

Aux Pays-Bas, dans le cadre de la procédure prévue à l'article 8:52 de la Wab, les délais sont raccourcis, notamment pour la présentation des documents, l'affaire est renvoyée devant le tribunal plus rapidement, et la décision est rendue dans un délai plus court. En vertu de l'article 8:53 de ladite loi, si l'AJD estime en cours d'audience que l'affaire n'est pas suffisamment urgente pour justifier un examen accéléré ou qu'une procédure ordinaire s'impose, elle décide que l'affaire continue d'être examinée de manière ordinaire.

En République tchèque, la Cour administrative suprême examine les affaires dans l'ordre dans lequel elle les reçoit, à quelques exceptions près. Le président de la chambre est toutefois en droit de donner la priorité à toute affaire, pour « cause d'urgence », conformément à l'article 56, paragraphe 1, du Code de justice administrative.

En Slovaquie, la Cour administrative suprême est tenue d'examiner dans un délai de 90 jours les pourvois contre les jugements des tribunaux administratifs concernant les décisions de l'Office antimonopole, en vertu de l'article 458 du Code de procédure administrative. En vertu de l'article 464 de ce code, lorsque la Cour administrative suprême, comme une juridiction de cassation, statue sur un pourvoi en cassation dans une affaire similaire ayant déjà fait l'objet d'une procédure devant la Cour de cassation, elle peut se borner, dans les motifs de sa décision, à renvoyer à une décision similaire, dont elle reproduit une partie. La procédure peut s'en trouver considérablement accélérée.

Le Code espagnol de procédure administrative prévoit la possibilité de suspendre des affaires similaires jusqu'à ce qu'un jugement soit rendu, en vue de rendre une décision commune applicable à toutes celles-ci.

En Hongrie, si le président de la Kúria ordonne une procédure accélérée, la chambre à qui l'affaire a été confiée fixe la date de l'audience le plus tôt possible et se prononce sur le fond de l'affaire.

En Lituanie, aucune règle de procédure spécifique ne s'applique exclusivement aux contentieux à caractère commercial ou présentant un intérêt économique.

Des procédures accélérées peuvent toutefois résulter de délais légaux imposés par le législateur, par exemple dans des litiges en matière d'investissements, notamment concernant la compatibilité de ces investissements avec la sécurité nationale.

Dans d'autres cas, liés à l'activité économique, les délais légaux ne s'appliquent qu'à des questions procédurales spécifiques comme les autorisations judiciaires ou les mesures provisoires) et non à l'examen de l'affaire dans son ensemble.

En outre, conformément aux règles relatives à l'attribution des affaires et à la formation des chambres de la Cour administrative suprême de Lituanie, approuvées par le président de cette institution, celui-ci peut décider, de manière motivée, d'attribuer certaines affaires administratives à titre prioritaire.

Cela peut être dû à la nature de la relation juridique, à des considérations d'intérêt public, au stade de la procédure, à leur nature spécifique, à l'efficacité de la procédure et à d'autres circonstances particulières.

Les juridictions administratives luxembourgeoises ne disposent pas de procédures générales pour connaître des contentieux économiques ou financiers de manière accélérée. Conformément à l'organisation de la justice administrative, seul le président du tribunal administratif (première instance) peut ordonner des mesures extraordinaires (report de l'exécution) ou adopter des mesures de protection.

En Estonie, toute affaire ayant trait à des marchés publics ou à des concessions doit être tranchée par un tribunal administratif dans les 45 jours suivant le dépôt de la plainte. Cette disposition ne régit en principe que les procédures devant le tribunal de première instance et pas devant la Cour administrative suprême. Toutefois, dans la pratique, la Cour administrative suprême, lorsqu'elle statue sur des affaires concernant les marchés publics, part du principe que ce délai doit être respecté. Les litiges qui relèvent de cette catégorie sont prioritaires.

En Allemagne, en vertu de l'article 87c, paragraphe 2, du Code de procédure administrative, le président ou le juge rapporteur, dans les procédures visées au paragraphe 1 de cet article, est tenu de convoquer les parties concernées dans les cas appropriés pour assister à une audience initiale anticipée afin de débattre des éléments de fait et de droit du litige, et de tenter de le résoudre à l'amiable. À défaut d'y parvenir lors de cette audience, le président ou le juge rapporteur discute avec les parties concernées des étapes ultérieures de la procédure et de la fixation éventuelle d'une date pour l'audience.

4.3.2. Procédures simplifiées dans les contentieux à caractère commercial ou présentant un intérêt économique

45. Les procédures simplifiées semblent moins courantes que les procédures accélérées. Seules cinq juridictions (17,2 %) ont indiqué que les dispositions régissant les procédures devant la CAS permettent d'examiner les contentieux à caractère commercial ou présentant un intérêt économique de manière simplifiée. Vingt-deux juridictions (75,8 %) ont indiqué qu'il n'existait pas de telles dispositions procédurales et deux n'ont pas répondu à la question.

46. Lorsqu'elles existent, les procédures simplifiées ne s'appliquent généralement que dans des situations limitées.

Dans certaines juridictions, elles ont trait à des catégories spécifiques de litiges telles que les marchés publics (dans un pays), les licences (dans un pays), les concessions (dans deux pays) ou les litiges réglementaires particuliers.

À titre d'exemple, la Belgique a indiqué que la procédure-FSMA, établie par l'arrêté royal du 15 mai 2003 ⁴, peut être considérée comme simplifiée par rapport à la procédure ordinaire, dans la mesure où elle ne permet pas aux parties de déposer des conclusions finales en réponse au rapport du commissaire.

Les Pays-Bas ont indiqué que la section 8.2.4 de la Wab a trait aux procédures simplifiées. En vertu de l'article 8:54 de la Wab, l'AJD peut, dans toute affaire pendante et jusqu'à la convocation des parties à l'audience, clore l'enquête lorsqu'il apparaît qu'il n'y a pas lieu de la poursuivre parce qu'elle est manifestement incompétente ou que l'appel est manifestement irrecevable, manifestement infondé ou, au contraire, manifestement fondé. Il convient de noter que cette procédure, de par sa nature, ne s'applique pas aux cas complexes ou qui ne sont pas évidents. Conformément à l'article 8:57 de la Wab, dans tous les cas relevant de sa compétence, l'AJD peut décider d'omettre une audience si aucune des parties, après avoir été informée de son droit d'être entendue lors d'une audience, n'a déclaré (dans un délai raisonnable fixé par l'AJD) qu'elle souhaite exercer son droit d'être entendue. Il convient de relever que cette procédure est moins adaptée aux cas complexes.

En Estonie, une procédure simplifiée est techniquement envisageable dans toutes les affaires, quelle que soit la catégorie dont elles relèvent, à condition que l'atteinte au droit dont se prévaut le

⁴ Arrêté royal du 15 mai 2003 portant règlement de la procédure accélérée en cas de recours auprès du Conseil d'État contre certaines décisions de [l'Autorité des services et marchés financiers (« FSMA ») et de la Banque nationale de Belgique].

demandeur soit mineure. Il en va ainsi si sa valeur, dans la mesure où elle peut être évaluée financièrement, ne dépasse pas 1 000 euros. Ainsi, bien qu'une procédure simplifiée soit théoriquement envisageable dans les litiges relatifs à l'activité économique, ces derniers ne peuvent avoir d'incidence financière significative.

Dans le système bulgare, la règle est que les actes administratifs, y compris ceux qui affectent des intérêts économiques, sont soumis à un contrôle judiciaire en vertu des articles 145 et suivants du Code de procédure administrative. Ceux-ci prévoient une procédure judiciaire normale sans délais abrégés pour contester les actes administratifs et imposent que le tribunal rende une décision dans un délai d'un mois à compter de la conclusion de l'affaire. Les procédures accélérées en vertu de diverses dispositions de droit matériel sont explicitement réglementées, par exemple dans les affaires de concurrence et environnementales. Il en va de même pour la loi sur les communications électroniques et la loi sur la gestion des déchets, dans les procédures prévues à l'article 201 de la loi sur l'énergie, etc.

En Allemagne, cette question est régie par des dispositions générales, applicables à tous les types de procédures. Selon l'article 84, paragraphe 1, du Code de procédure administrative, le tribunal peut rendre une décision sommaire, sans audience, si l'affaire ne présente pas de difficultés factuelles ou juridiques particulières, et si les faits ont été clarifiés. Les parties concernées sont préalablement entendues. Les dispositions relatives aux jugements s'appliquent en conséquence. Conformément à l'article 84, paragraphe 2, point 5, dudit code, les parties concernées peuvent demander une audience dans un délai d'un mois à compter de la signification de la décision sommaire, si elles ne disposent pas d'un recours. Selon l'article 101, paragraphe 2, du même code, le tribunal peut statuer sans audience avec le consentement des parties concernées.

4.3. Mesures provisoires dans les contentieux à caractère commercial ou présentant un intérêt économique

47. L'un des résultats les plus clairs de l'enquête concerne la disponibilité de mesures provisoires. 26 juridictions indiquent pouvoir en adopter. Le Luxembourg répond que de telles mesures ne sont pas disponibles. La Norvège n'a pas répondu à cette question.⁵ La protection provisoire semble donc être une caractéristique des contentieux à caractère commercial ou présentant un intérêt économique portés devant les CAS, dans l'Europe toute entière.

La France clarifie qu'il est possible d'obtenir d'une façon générale, et pas seulement en matière économique, que le juge suspende une décision administrative ou ordonne toute mesure utile en cas d'urgence et en référé.

Le juge des référés peut intervenir dans trois hypothèses en cas d'urgence:

- en cas de doute sérieux sur la légalité d'une décision administrative il en ordonne la suspension le temps que le litige soit réglé au fond.;
- en cas d'atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires pour les préserver à titre provisoire;

⁵ Bien que la France n'ait pas répondu à cette question dans le questionnaire, elle a ensuite rectifié cela lors de la phase de retour d'information de l'analyse transversale.

- enfin, à titre supplétif, le juge peut ordonner toutes mesures utiles face à une situation illégale qui ne peut être réglée selon une des deux procédures de référé précédentes

Ces procédures de référé représentent, pour toutes les matières, 25% des affaires jugées par les tribunaux administratifs (première instance).

48. La mesure la plus fréquente est la suspension d'un acte administratif. 25 juridictions (86,2 %) disposent en effet de cette possibilité. Dix-sept juridictions (58,6 %) ont également indiqué que les CAS peuvent adopter des mesures provisoires imposant des obligations. Neuf (31 %) ont répondu qu'elles peuvent suspendre l'application d'un texte réglementaire. Le même nombre de juridictions ont signalé la possibilité d'accorder des droits sur une base provisoire. Dans 22 juridictions (75,8 %), des mesures provisoires peuvent être appliquées dans toutes les catégories de contentieux à caractère commercial ou présentant un intérêt économique.

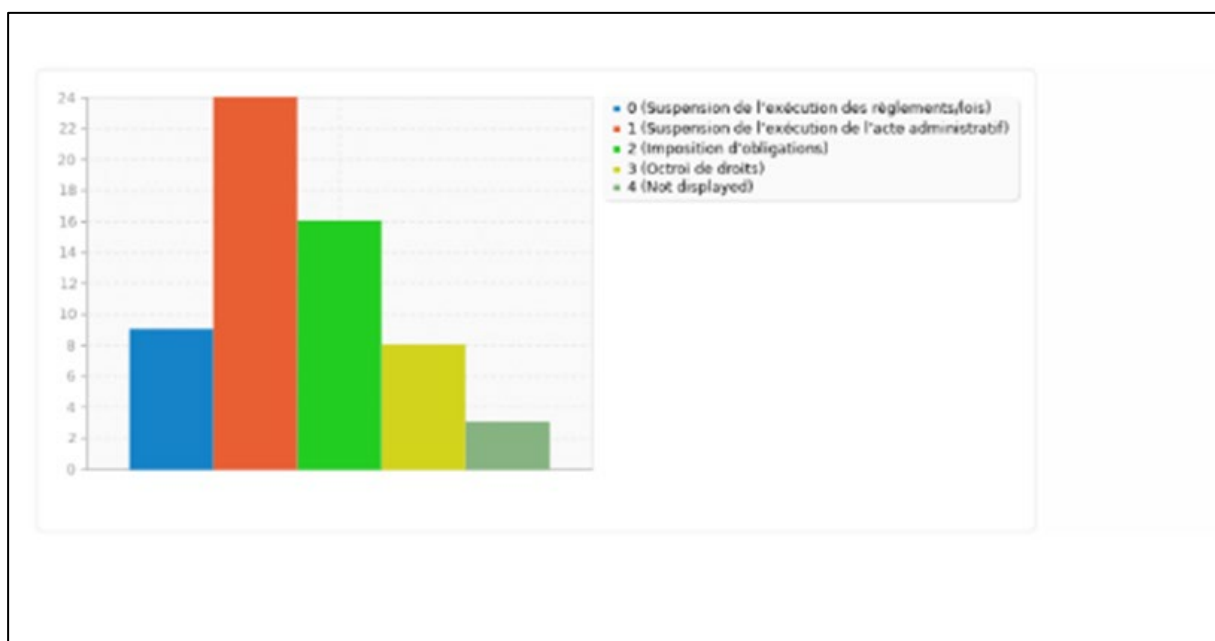


Illustration 4: Catégories de mesures provisoires dont disposent les CAS

Ce point peut être illustré par un certain nombre de pratiques nationales.

En Grèce, le tribunal peut ordonner une suspension d'exécution ou des mesures provisoires dans le cadre d'une action en annulation (d'actes administratifs individuels et, exceptionnellement, d'actes réglementaires), même en appel. Cette possibilité n'existe pas en cassation.

En Türkiye, la suspension de l'exécution peut être accordée dans les affaires visant à annuler un acte administratif. Des mesures provisoires ne peuvent toutefois pas être accordées dans les affaires relevant du contrôle de pleine juridiction (dommages-intérêts) ni dans les litiges résultant uniquement de l'exécution de contrats administratifs, dans la mesure où aucun acte administratif spécifique n'est contesté.

Aux Pays-Bas, dans toutes les affaires relevant de la compétence de l’AJD, le juge des référés peut en principe suspendre l’exécution ou imposer des obligations, à condition qu’un recours ait également été formé au principal. L’octroi de droits n’est pas possible, au sens littéral, mais l’AJD peut décider que le demandeur doit être traité provisoirement comme s’il disposait d’un droit spécifique.

49. Les conditions d’adoption de mesures provisoires convergent fortement, bien que les formulations juridiques diffèrent. Le risque de préjudice grave est le critère le plus fréquemment cité. Il constitue une condition préalable dans 24 des institutions interrogées (82,7 %). Suivent une mise en balance des intérêts (72,4 %) et l’urgence (62 %).

Des exigences supplémentaires s’appliquent en outre dans un certain nombre de juridictions.

Ainsi, en Pologne, le caractère difficilement réversible des effets d’une décision constitue une condition supplémentaire.

En Türkiye, l’action doit revêtir un caractère manifestement illégal. Elle doit aussi s’accompagner d’un risque de dommage difficile, voire impossible, à réparer.

En Lettonie, l’application de mesures provisoires repose sur deux critères cumulatifs. Le tribunal doit, en premier lieu, constater que des dommages ou pertes significatifs dont la prévention ou la réparation s’avérerait particulièrement difficile ou exigerait des ressources disproportionnées (critère subjectif) sont susceptibles de survenir à défaut de mesures provisoires. Il doit, en second lieu, établir l’illégalité *prima facie* de la décision attaquée, appréciée selon un critère objectif (critère objectif). La demande de mesures provisoires doit être rejetée si l’un des critères (subjectif ou objectif) n’est pas rempli.

La validité probable de l’appel (*fumus boni iuris*) est par ailleurs exigée en Italie, et une évaluation préliminaire de légalité aux Pays-Bas.

En République tchèque, l’effet suspensif d’un pourvoi en cassation ne saurait causer de préjudice à des tiers. Aux termes de l’article 38, paragraphe 1, du Code de justice administrative, dès lors qu’une demande introductive d’instance a été introduite et qu’il s’avère nécessaire d’ajuster la situation des parties en raison d’un risque de préjudice grave, le tribunal peut, à la demande d’une partie, ordonner une mesure de protection consistant à prescrire une action, une abstention ou la tolérance d’une situation. S’il estime que c’est justifié, le tribunal peut également imposer une telle obligation à un tiers pour les mêmes motifs. Aux termes de l’article 73, paragraphe 1, du Code de procédure administrative, le tribunal peut, à la requête du demandeur et après avoir entendu le défendeur, accorder un effet suspensif à la demande lorsque l’exécution ou les autres effets juridiques de la décision risqueraient d’occasionner au demandeur un préjudice disproportionné par rapport à celui qui pourrait résulter pour autrui de l’octroi de cet effet, et dès lors que cette mesure ne va pas à l’encontre d’un intérêt public majeur.

En Slovaquie, deux conditions doivent être remplies pour qu’un pourvoi en cassation ait un effet suspensif : (1) un risque de préjudice grave et ; (2) l’absence d’atteinte à l’intérêt public.

En Hongrie, sur la base du principe de proportionnalité, la cour examine, du point de vue de l'intérêt public et de celui de toutes les parties, si l'absence de protection juridique immédiate causerait un préjudice plus grave que celui qui résulterait de la fourniture d'une protection juridique immédiate.

En Irlande, la Supreme Court applique les principes d'urgence, de risque de préjudice grave et de mise en balance des intérêts, mais seulement dans le cadre de sa fonction d'appel, et donc pas en première instance. Les mesures provisoires qu'elle adopte sont de nature exceptionnelle, accessoire et protectrice. Elles ne sont pas accordées pour le règlement immédiat des différends, mais pour que la décision finale de la Cour puisse avoir des effets juridiques réels et effectifs. Les tribunaux appliquent un ensemble de critères structurés et solidement établis pour évaluer les demandes de mesures provisoires, telles que les injonctions.

Ces critères les aident à décider de l'opportunité de mesures de protection urgentes avant l'audience sur le fond.

Le premier critère est de savoir si un « point important doit être tranché ». Le demandeur doit dès lors démontrer que sa demande n'est pas futile, abusive ni entièrement dénuée de mérite. Il ne doit pas établir qu'il obtiendra gain de cause, mais que la question juridique est suffisamment importante pour justifier un examen complet par le tribunal.

Ce critère a été établi par la Supreme Court dans l'affaire *Campus Oil v Minister for Industry and Energy* (n° 2) [1983] IR 88, puis adapté dans la jurisprudence ultérieure (*Merck Sharp & Dohme Corp v Clonmel Healthcare Ltd* [2019] IESC 65).

Le demandeur doit, dans un deuxième temps, établir qu'un préjudice irréparable surviendrait à défaut de mesures provisoires. Ainsi, dans l'affaire *Gerard Dowling and Others v Minister for Finance and Others* [2013] IESC 37, la Supreme Court a relevé que ce n'est que lorsqu'un préavis extrêmement bref est susceptible d'entraîner un préjudice irréparable qu'il est approprié qu'un tribunal délivre une ordonnance provisoire.

Le troisième critère essentiel est la mise en balance des intérêts. Le tribunal évalue quelle partie subirait le plus grand préjudice du fait de l'octroi ou du refus de la mesure provisoire. Le préjudice potentiel pour le demandeur doit être comparé, à cette fin, à la perturbation ou au coût potentiel pour le défendeur. Comme la Supreme Court l'a réaffirmé dans l'arrêt *Okunade v. Minister for Justice* [2012] IESC 49, ce principe requiert une évaluation holistique des circonstances, couvrant l'urgence, la proportionnalité et les conséquences.

En Lituanie, des mesures provisoires pour garantir une réclamation peuvent également être appliquées dans les cas où il est nécessaire de régler temporairement une situation liée à des relations juridiques contestées.

En Serbie, conformément à l'article 23 du Code de procédure administrative (Journal officiel de la République de Serbie, n° 111/2009), « à la demande du demandeur, le tribunal peut suspendre l'exécution d'un acte administratif définitif portant sur le fond de l'affaire administrative, jusqu'à ce qu'il statue, à condition que l'exécution risque de causer au demandeur un préjudice difficile à réparer et que cette suspension ne soit pas contraire à l'intérêt public, ni susceptible d'occasionner un préjudice plus important ou irréparable à la partie adverse ou à toute partie intéressée. Exceptionnellement, dans les affaires urgentes ou en cas d'appel dépourvu d'effet suspensif, les parties à une procédure administrative peuvent demander au tribunal de suspendre l'exécution d'un

acte administratif avant même d'intenter une action en justice, tant que la procédure d'appel n'est pas achevée. »

En Finlande, l'octroi de mesures provisoires dépend essentiellement de la question de savoir si l'exécution compromettrait l'efficacité du recours.

En Roumanie, selon la loi n° 554/2004 sur le contentieux administratif, la suspension d'un acte administratif requiert principalement deux conditions : l'existence de sérieux doutes quant à la légalité de l'acte, et la nécessité de prévenir un préjudice imminent pour la partie lésée. On entend par « dommage imminent » un préjudice matériel prévisible ou, le cas échéant, une perturbation grave anticipée du fonctionnement d'une autorité ou d'un service public. Ces conditions doivent être remplies simultanément et la demande doit être traitée de manière urgente. La suspension peut être demandée après qu'une plainte a été déposée auprès de l'autorité publique dont l'acte émane ou de l'autorité supérieure. Par ailleurs, un recours en annulation de l'acte dont la suspension est demandée doit également être introduit.

En Allemagne, conformément à l'article 80, paragraphe 5, phrase 1, du Code de procédure administrative, le tribunal saisi au principal peut, à la demande d'une partie, accorder ou rétablir partiellement ou totalement l'effet suspensif d'un recours contre un acte administratif. Il apprécie préalablement à cette fin la probabilité que l'affaire au principal soit favorablement accueillie. Si la situation de fait et de droit ne peut être pleinement établie au cours de la procédure liée aux mesures provisoires, la décision repose sur une mise en balance des intérêts des parties, dans le but d'éviter de porter atteinte à la procédure au principal. Conformément à l'article 123, paragraphe 1, phrase 1, dudit code, le tribunal peut, si on lui en fait la demande, ordonner des mesures provisoires relatives à l'objet du litige avant même l'introduction d'une action, si l'exécution du droit du demandeur risque d'être empêchée ou sérieusement compromise par une modification de la situation actuelle. Conformément à l'article 123, paragraphe 1, phrase 2, les mesures provisoires peuvent instaurer une situation provisoire dans le cadre d'un rapport juridique litigieux si cela apparaît nécessaire, notamment pour éviter des inconvénients majeurs, prévenir l'effet imminent d'un événement ou pour d'autres motifs pertinents. Selon l'article 123, paragraphe 5, les dispositions du paragraphe 1 ne s'appliquent pas aux cas relevant de l'article 80.

50. Si l'on considère l'initiative de l'octroi des mesures provisoires, 18 juridictions (62 %) ont indiqué que celles-ci ne sont accordées que sur demande. Dans huit juridictions (27,5 %), elles peuvent être appliquées tant d'office que sur demande.

51. Dans 17 juridictions (58,6 %), les mesures provisoires demeurent en vigueur jusqu'à la fin de la procédure. Plusieurs juridictions (31 %) autorisent en revanche des périodes plus courtes ou adaptées à la nature de la mesure et aux circonstances de l'affaire.

En Türkiye, par exemple, la durée des mesures provisoires varie en fonction de l'effet recherché. Ainsi, même si un acte administratif est généralement suspendu jusqu'à la fin de la procédure au fond, une mesure provisoire, telle qu'une obligation pour un établissement d'enseignement de permettre à un étudiant de participer à une session d'examen, ne s'applique que pendant le temps nécessaire pour obtenir l'effet recherché.

En Irlande, lorsqu'elle accorde une mesure provisoire dans des affaires portant sur des droits économiques ou réglementaires, la Supreme Court peut ordonner que celle-ci demeure en vigueur jusqu'à la conclusion de la procédure judiciaire, maintenant ainsi le statu quo jusqu'au prononcé d'un jugement définitif. Alternativement, elle peut accorder une protection limitée dans le temps, lorsqu'une intervention immédiate s'impose mais qu'une suspension permanente de l'acte administratif serait inutile ou disproportionnée.

En Lituanie, des mesures provisoires sont accordées pour la durée de la procédure. Si la demande est rejetée, elles demeurent en vigueur jusqu'à ce que la décision du tribunal devienne définitive. Dans le cas contraire, elles restent en vigueur jusqu'à l'exécution de la décision de justice.

En Finlande, le tribunal détermine la durée de validité des mesures provisoires, conformément au Code de procédure administrative.

En Roumanie, le tribunal peut suspendre l'exécution de l'acte administratif contesté jusqu'à la clôture définitive de la procédure visant à l'annulation de cet acte.

En Allemagne, les mesures provisoires sont généralement accordées jusqu'à la fin de la procédure judiciaire. Font exception les demandes de mesures provisoires limitées dans le temps.

52. Dans 25 juridictions (86,2 %), les mesures provisoires appliquées peuvent être révoquées. Il n'en va pas ainsi en Serbie. Dans les systèmes où les mesures provisoires peuvent être révoquées, elles le sont uniquement d'office dans deux juridictions (6,8 %), uniquement sur demande dans neuf juridictions (31 %), et à la fois d'office et sur demande dans 14 juridictions répondantes (48,2 %).

53. L'enquête révèle que la mesure provisoire n'est pas systématiquement liée à des charges financières additionnelles. Dans huit juridictions (27,5 %), l'octroi de mesures provisoires implique des coûts, mais il n'en va pas ainsi dans 17 juridictions (58,6 %). Chypre n'a pas répondu à cette question.

De même, seules trois juridictions (10,3 %) ont déclaré que l'octroi de mesures provisoires va de pair avec l'obligation de fournir une garantie financière, alors qu'il n'en va pas ainsi dans 21 juridictions (72,4 %).

Plus généralement, six juridictions (20,6 %) ont déclaré que des garanties (financières) peuvent être requises en relation avec des mesures provisoires, alors qu'il n'en va pas ainsi dans 18 juridictions (62 %). Il ressort des exemples nationaux que ces garanties peuvent prendre la forme de dépôts fixes, d'obligations liées à une affaire particulière, de garanties bancaires, d'assurances-caution ou de garanties ordonnées par le tribunal lorsque les mesures provisoires risquent d'avoir des conséquences irréversibles.

En Lettonie, conformément à l'article 124, paragraphe 5, du Code de procédure administrative, une garantie de 15 euros est versée pour une demande de mesure provisoire.

En Italie, conformément à l'article 55, paragraphe 2, du Code de procédure administrative, si la décision concernant la demande de mesures provisoires entraîne des effets irréversibles, le tribunal peut subordonner l'octroi ou le refus de la mesure à la constitution d'une sûreté, y compris sous forme d'une garantie.

Au Danemark, des garanties financières s'imposent pour les interdictions et injonctions, mais pas pour les recours suspensifs portés devant la Cour suprême. Il convient de noter que la question des sûretés ou garanties financières relève en principe de la juridiction inférieure.

En Espagne, une garantie bancaire, une assurance-caution, un dépôt en espèces ou une autre forme de garantie équivalente est exigée.

En Bulgarie, lorsque l'exécution préliminaire est autorisée en vertu de l'article 167, paragraphe 2, du Code de procédure administrative et qu'elle risque de causer un préjudice important ou irréparable, le tribunal peut exiger de la partie qu'elle fournisse une garantie en espèces, dont il fixe le montant. Selon l'article 60, paragraphe 1, du Code de procédure administrative, l'autorité administrative requiert une garantie.

En Roumanie, selon la règle générale établie par la loi n° 554/2004 sur le contentieux administratif, aucune garantie financière n'est requise pour la suspension d'un acte administratif. Toutefois, des réglementations spécifiques, telles que celles régissant la suspension des actes fiscaux, peuvent imposer le dépôt d'une garantie. La Haute Cour de cassation et de justice n'ordonne pas directement la constitution de dépôts de garantie, compte tenu de sa compétence de juridiction d'appel.

Des exemptions à l'obligation de fournir une sûreté financière ou des garanties dans le cadre de mesures provisoires sont prévues dans quatre juridictions (13,7 %), à savoir en Bulgarie, au Danemark, en Italie et en Lettonie.

En Lettonie, conformément à l'article 129.2 du Code de procédure administrative, les personnes qui sont exonérées du paiement d'impôts ne doivent pas payer de garantie. En outre, à la demande d'une personne physique et compte tenu de sa situation financière, le tribunal peut l'exempter totalement ou partiellement du dépôt de garantie. Lorsqu'il prend sa décision, le tribunal tient compte de la manière dont d'autres demandes, plaintes ou requêtes présentées par cette personne ont été traitées par le tribunal administratif au cours des trois dernières années.

En Italie, conformément à l'article 55, paragraphe 2, du Code de procédure administrative, l'octroi ou le refus d'une mesure provisoire ne peut être subordonné à la constitution d'une sûreté lorsque la demande interlocutoire porte sur des droits fondamentaux ou d'autres intérêts d'importance constitutionnelle primordiale. La décision imposant une telle sûreté en précise l'objet, les modalités de constitution et le délai dans lequel elle doit être fournie.

Au Danemark, c'est au tribunal qu'il appartient de décider si des garanties financières sont requises. Celles-ci ne peuvent être exigées si le demandeur a prouvé à la satisfaction du tribunal que les conditions d'octroi des mesures provisoires sont remplies.

Enfin, en Bulgarie, en vertu de l'article 390, paragraphe 4, du Code de procédure civile, qui est applicable aux procédures judiciaires administratives en vertu de l'article 144 du Code de procédure administrative, l'État, les institutions publiques et les établissements médicaux visés à l'article 5, paragraphe 1, de la loi sur les établissements de traitement médical, sont dispensés de constituer une sûreté. Conformément à l'article 391, paragraphe 1, du Code de procédure civile, lu en combinaison avec l'article 144 du Code de procédure administrative, une sûreté peut être ordonnée lorsque, à défaut, l'exercice des droits du demandeur résultant de la décision serait rendu difficile ou impossible, et à condition que la demande soit étayée par des preuves écrites convaincantes ou qu'une garantie soit fournie pour un montant fixé par le tribunal conformément aux articles 180 et 181 de la loi sur les obligations et les contrats.

4.4. Recours à la numérisation, à l'intelligence artificielle et à la gestion de données dans les contentieux à caractère commercial ou présentant un intérêt économique

4.4.1. Outils de gestion numérique des affaires dans les contentieux à caractère commercial ou présentant un intérêt économique

54. La numérisation constitue désormais un élément central de la procédure dans les contentieux à caractère commercial ou présentant un intérêt économique qui sont portés devant les CAS. Dans 24 juridictions (79,3 %), la CAS utilise des outils numériques dans les contentieux à caractère commercial ou présentant un intérêt économique, alors qu'il n'en va pas ainsi dans quatre juridictions (13,7 %).

55. Le dépôt électronique, utilisé dans 23 juridictions (79,3 %), est l'outil le plus répandu. Suivent de près les systèmes numériques de gestion des affaires, que l'on retrouve dans 22 juridictions (75,8 %). Les affaires sont allouées automatiquement dans neuf juridictions (31 %), tandis que sept juridictions (24,1 %) recourent à des tableaux de bord pour suivre l'évolution et la durée des affaires.

Les exemples nationaux suivants mettent en évidence la diversité des approches.

En Italie, depuis 2017, le « procès administratif électronique » est de mise pour toutes les procédures administratives de première et de deuxième instance, y compris celles qui ne revêtent pas d'importance économique spécifique.

Aux Pays-Bas, des audiences et réunions numériques sont organisées au moyen de MS Teams.

En Hongrie, les mêmes outils numériques sont disponibles dans les contentieux à caractère commercial ou présentant un intérêt économique que dans toutes les autres affaires soumises à la Kúria, sans aucune différenciation.

En Serbie, l'article 49, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour régit la répartition des affaires. Afin d'assurer une charge de travail équilibrée entre tous les juges, les nouvelles affaires sont d'abord classées selon leur urgence, le type de procédure ou le domaine juridique, puis attribuées aux juges de manière aléatoire, en tenant compte chronologiquement du moment de réception, conformément au calendrier de travail annuel établi.

En Roumanie, la soumission électronique consiste à transmettre et enregistrer des documents au format électronique, y compris la preuve du paiement du droit de timbre. Par ailleurs, un outil numérique appelé « dossier électronique » permet aux parties de consulter les documents du dossier, sous format électronique, et au tribunal de leur communiquer les documents de la procédure, sous le même format. Parmi les autres outils numériques disponibles, relevons des programmes donnant accès aux ressources documentaires, à la législation et à la jurisprudence.

Le dépôt électronique est utilisé pour toutes les catégories de contentieux administratifs à caractère commercial dans 21 juridictions (72,4 %), tandis que la gestion numérique des dossiers est appliquée à l'ensemble de ces catégories dans 20 juridictions.

La répartition automatisée des affaires est mise en œuvre dans toutes les catégories de contentieux administratifs à caractère commercial dans sept juridictions (24,1 %), et seulement dans certaines catégories dans un pays.

La Grèce a précisé que les litiges relatifs aux marchés publics ou aux investissements stratégiques ne sont pas alloués automatiquement, étant donné qu'ils sont régis par une procédure exceptionnelle et non par les règles générales (qui prévoient un examen préalable par une commission avant l'audience en chambre).

Dans six juridictions (20,6 %), on recourt à des tableaux de bord dans toutes les catégories de contentieux administratifs à caractère commercial. Aux Pays-Bas, ces outils sont appliqués lorsque les circonstances l'exigent.

Dans un pays, on recourt à d'autres outils numériques dans les contentieux à caractère commercial ou présentant un intérêt économique.

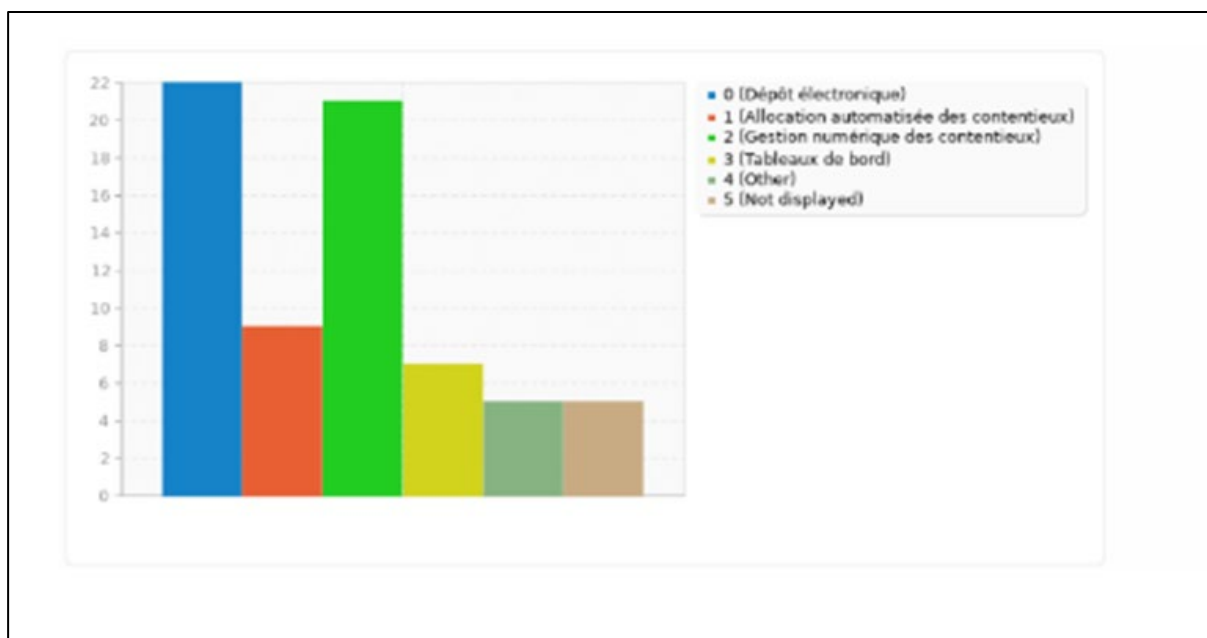


Illustration 5: Utilisation des outils numériques

4.4.2. Intelligence artificielle et analyse des données dans les contentieux à caractère commercial ou présentant un intérêt économique

56. Le recours à l'intelligence artificielle et à l'analyse de données demeure limité. L'intelligence artificielle ou les outils d'analyse de données sont utilisés par les CAS de quatre juridictions (13,7 %) pour aider à gérer les contentieux à caractère commercial ou présentant un intérêt économique. On n'y recourt par contre pas dans 23 juridictions (79,3 %).

Lorsqu'ils sont utilisés, ces instruments servent principalement à apporter une assistance et non à rendre des décisions.

En Türkiye, toutes les affaires sont enregistrées dans le système UYAP (projet de réseau judiciaire national), où elles sont ensuite classées selon des codes spécifiques. Lorsqu'une affaire est déposée, une estimation du délai de traitement est communiquée aux parties.

En Lettonie, la CAS a accès à certains outils d'IA, tels que des assistants de traduction et d'écriture (DeepL Translator et DeepL Write) et un modèle de traitement du langage naturel (ChatGPT). Ces outils sont toutefois principalement destinés à faciliter la traduction, la rédaction et d'autres tâches linguistiques. Ils ne servent pas spécifiquement à gérer des affaires commerciales ou économiques (par exemple pour leur classification ou l'estimation de leur durée).

En Italie, les applications d'IA sont actuellement utilisées pour soutenir les activités judiciaires et administratives via la plateforme de veille économique et d'intelligence artificielle du système de justice administrative, développée en interne par l'administration, et destinée à être déployée à grande échelle dans l'ensemble des tribunaux. Les applications d'IA remplissent une fonction exclusivement auxiliaire et de soutien et n'affectent en rien l'activité décisionnelle des juges. Elles ont plus précisément trait à ce qui suit : l'identification de recours similaires ou connexes afin d'optimiser l'organisation du travail et d'éviter des décisions incohérentes ; la recherche avancée de jurisprudence, fondée sur des relations sémantiques plutôt que sur de simples mots-clés ; l'extraction et la visualisation des références légales et jurisprudentielles contenues dans les mémoires et autres pièces ; ainsi que l'assistance à l'anonymisation des décisions, sans affecter la vérification et la validation par les bureaux d'enregistrement. Tous les outils d'IA sont exclusivement entraînés sur des données internes, intégrés au système d'information de la justice administrative et conçus conformément à un cadre de gouvernance strict garantissant la traçabilité, la supervision humaine et l'intégrité des processus. L'utilisation de systèmes d'IA générative pour la rédaction de textes ou la prise de décision est expressément exclue.

En Slovénie, des données sur le déroulement des affaires et la durée des procédures sont recueillies de manière continue et reprises dans le rapport annuel de la Cour suprême, qui est accessible au public sur son site Web.

57. Plusieurs juridictions ont aussi fait état de plans visant à introduire de nouveaux outils. Six juridictions (20,6 %) prévoient de recourir à des outils numériques dans les contentieux à caractère commercial ou présentant un intérêt économique, tandis que 12 juridictions (41,3 %) n'ont pas de tels projets.

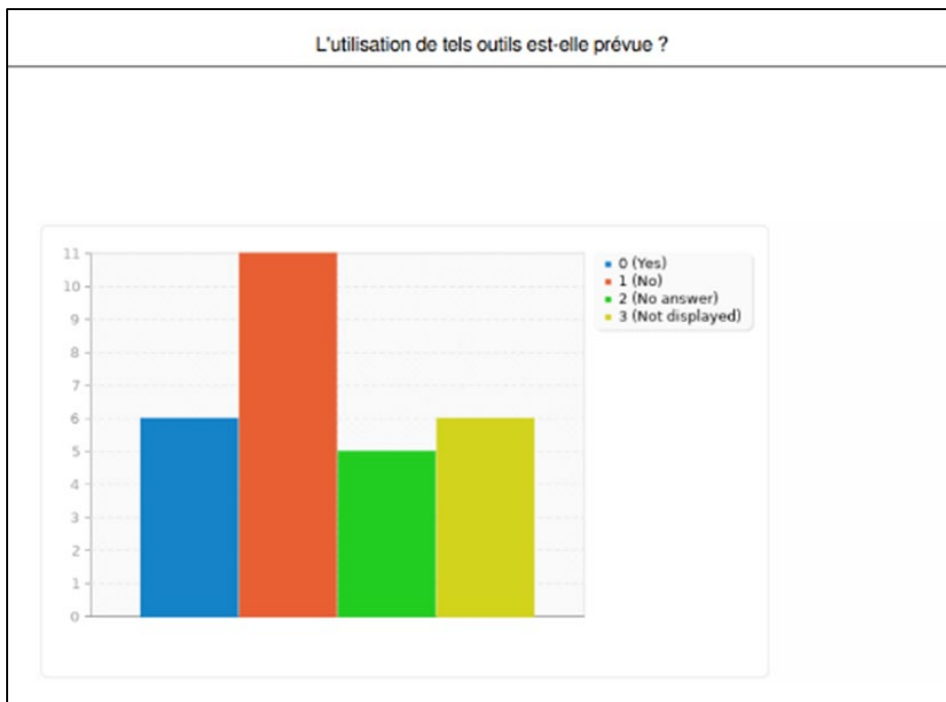


Illustration 6: Introduction d'outils d'IA dans un proche avenir

Plusieurs clarifications ont été fournies par les juridictions répondantes, dont il ressort que des outils numériques ou liés à l'IA sont à l'étude ou en cours de préparation. Dans certaines juridictions où aucun projet concret n'existe actuellement, une expérimentation en cours ou une réflexion interne a néanmoins été signalée.

Aux Pays-Bas, l'utilisation de l'IA est pour l'instant explicitement interdite au sein de l'AJD. Un groupe de travail interne étudie toutefois les possibilités qu'ouvre l'IA. Dans ce contexte, les participants testeront, de manière encadrée, des outils d'IA générative.

En Slovaquie, la Cour administrative suprême de la République slovaque prévoit d'introduire un moteur de recherche et un système de gestion des affaires alimentés par l'IA, pour contribuer à améliorer le flux de travail et la productivité des greffiers, identifier la jurisprudence pertinente et favoriser l'unification de la jurisprudence.

En Estonie, la version bêta d'une nouvelle plateforme de gestion des dossiers numériques est testée actuellement. Elle intègre un outil d'IA capable de générer des résumés des documents d'un dossier et de répondre à des questions sur la base de leur contenu. Cet outil présente toutefois des limites de capacité de traitement : il ne peut pas répondre à des questions portant sur l'ensemble des documents d'un dossier numérique, mais uniquement sur un document à la fois. La version bêta d'un outil basé sur l'IA, destiné à la traduction de documents, est également testée sur les plateformes de gestion des dossiers numériques. Parmi les autres outils basés sur l'IA dont le déploiement est envisagé ultérieurement, relevons un système chargé d'effectuer un examen initial des documents entrants (par exemple, vérifier l'identité de l'auteur, son droit de représenter la partie, le respect des délais de dépôt ou encore le paiement des coûts de procédure). Ces tâches sont actuellement assurées par un secrétariat, mais pourraient, en principe, être partiellement automatisées.

En Bulgarie, la classification des affaires ainsi que la prévision de leur durée sont prises en compte dans la gestion des dossiers.

En Finlande, il n'existe actuellement ni projets ni plans concrets visant à utiliser l'IA dans la gestion des affaires. Différentes options et cas d'utilisation potentiels sont toutefois envisagés et étudiés. Par ailleurs, l'outil de reporting Microsoft Power BI sert actuellement à visualiser certaines données statistiques extraites du système électronique de gestion des affaires.

En Roumanie, la modernisation/optimisation de l'utilisation des technologies numériques pour améliorer l'administration de la justice est l'un des objectifs de la Stratégie pour le développement du pouvoir judiciaire et de la justice en tant que service public 2025-2029 et du plan d'action correspondant, conformément aux dispositions de la décision gouvernementale n° 390/16/04/2025. Parmi les lignes d'action visant à la transformation numérique, mentionnons l'adoption et l'intégration de nouvelles approches (signature électronique/cachet électronique) et technologies (conversion voix-texte, intelligence artificielle/anonymisation, archivage électronique) dans les plateformes de solutions informatiques.

4.5. Procédures de renvoi préjudiciel dans les contentieux à caractère commercial ou présentant un intérêt économique

58. Les mécanismes de renvoi préjudiciel font également partie du paysage procédural pertinent pour les litiges à caractère commercial.

Les systèmes juridiques de 18 juridictions (62 %) prévoient un mécanisme de « renvoi préjudiciel » de nature à améliorer l'efficacité des procédures de la CAS dans les contentieux à caractère commercial ou présentant un intérêt économique. Dans neuf juridictions (31 %), le système juridique ne prévoit pas un tel mécanisme. Deux juridictions n'ont pas répondu à cette question.

Dans sept juridictions (24,1 %) un mécanisme de « renvoi préjudiciel » existe au niveau national, et toutes les sept ont indiqué qu'il avait été appliqué dans la pratique. Onze juridictions (37,9 %) ne disposent pas d'un tel mécanisme.

Un mécanisme de renvoi préjudiciel devant la Cour de justice de l'Union européenne est, sans surprise, plus répandu : 17 juridictions (58,6 %) ont indiqué que de tels renvois sont utilisés.

4.6. Modes alternatifs de règlement des litiges dans les contentieux à caractère commercial ou présentant un intérêt économique

59. Les modes alternatifs de règlement des litiges (« MARL ») ne semblent disponibles dans les procédures des CAS pour les contentieux à caractère commercial ou présentant un intérêt économique que dans une minorité de systèmes.

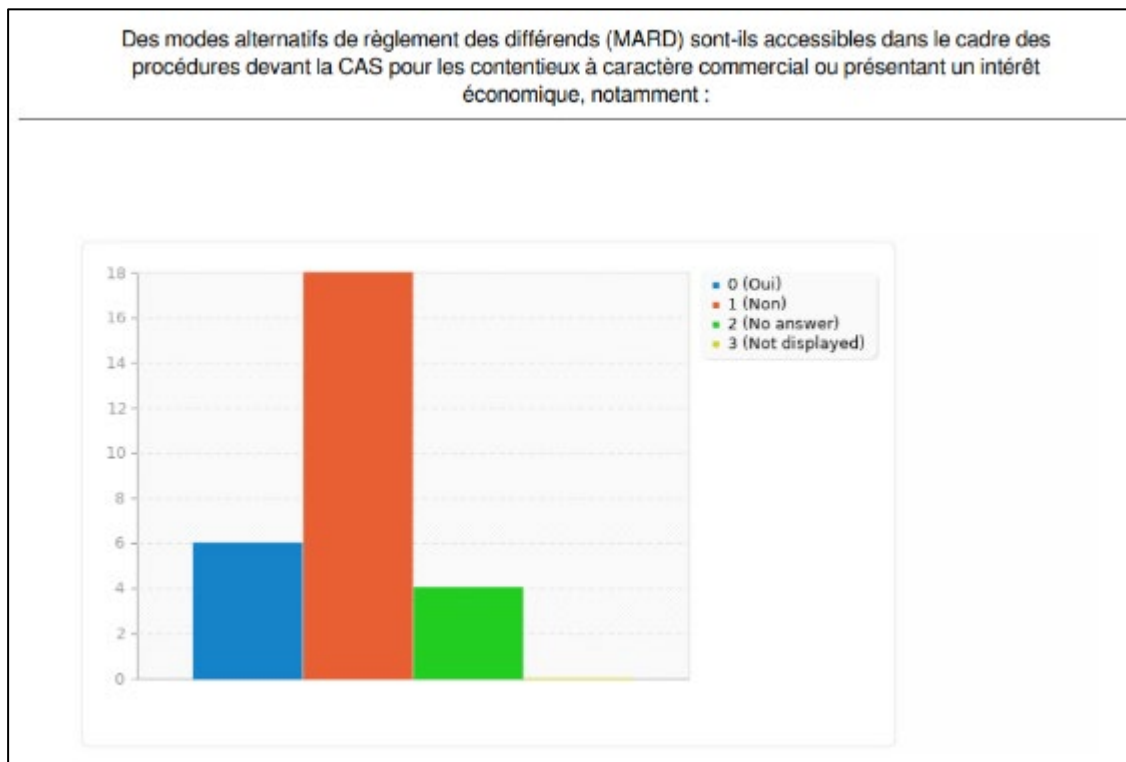


Illustration 7: Modes alternatifs de règlement des litiges

60. La médiation est disponible dans les procédures des CAS pour les contentieux à caractère commercial ou présentant un intérêt économique dans sept juridictions (24,1 %), mais n'est pas utilisée dans 18 autres (62 %). Quatre juridictions (13,7 %) n'ont pas répondu à cette question.

61. La conciliation est disponible dans les procédures des CAS pour les contentieux à caractère commercial ou présentant un intérêt économique dans sept juridictions (24,1 %), mais n'est pas utilisée dans 18 autres (62 %). Quatre juridictions (13,7 %) n'ont pas répondu à cette question.

62. D'autres modes alternatifs de règlement des litiges (« MARL ») sont disponibles dans les procédures des CAS pour les contentieux à caractère commercial ou présentant un intérêt économique dans six juridictions (20,6 %), mais pas dans 13 autres (44,8 %). Dix juridictions (34,4 %) n'ont pas répondu à cette question.

En Grèce, l'arbitrage est disponible, en vertu de l'article 176 de la loi 4412/2016 et de l'article 63 de la loi 4413/2016.

En Italie, le recours à l'arbitrage est restreint à certaines situations bien définies. Selon l'article 12 du Code de procédure administrative, les litiges portant sur des droits subjectifs relevant de la compétence du juge administratif peuvent être soumis à un arbitrage formel, conformément aux dispositions des articles 806 et suivants du Code de procédure civile.

À Chypre, l'arbitrage peut être utilisé en matière de marchés publics.

En Croatie, les parties sont autorisées à conclure un règlement judiciaire (comme dans tout autre différend), mais cela n'a encore jamais eu lieu.

Conformément au Code de procédure administrative de la République de Lituanie, le tribunal peut décider de reporter l'examen d'une affaire. Il en va notamment ainsi lorsque le litige fait l'objet d'une médiation judiciaire, lorsque les parties ont besoin de temps pour négocier un accord de règlement, ou encore dans toute autre situation où cela est jugé nécessaire. En conséquence, les parties peuvent également chercher à résoudre le litige à l'amiable dans le cadre de négociations.

Au Luxembourg, même si la conciliation n'est pas expressément prévue dans la procédure devant la Cour administrative, les juges y ont fréquemment recours afin de parvenir à un accord équilibré entre les parties. La Cour se rend également sur place pour se faire une idée de première main de certains litiges. Elle le fait tout particulièrement pour les contentieux en matière d'urbanisme, qui peuvent affecter un ou plusieurs opérateurs économiques. Si les circonstances s'y prêtent, elle tente aussi de concilier les parties lors de ces visites sur le terrain.

4.7. Garantie pour les coûts d'un appel dans les contentieux à caractère commercial ou présentant un intérêt économique

63. Dans deux juridictions (6,8 %), la CAS a le pouvoir d'ordonner à un appelant de fournir une garantie pour les coûts d'un appel dans les contentieux à caractère commercial ou présentant un intérêt économique. Il n'en va pas ainsi dans 24 juridictions (82,7 %). Trois juridictions n'ont pas répondu à cette question.

V. ACCÈS À LA JUSTICE ET IMPACT ÉCONOMIQUE DES DÉCISIONS DES COURS ADMINISTRATIVES SUPRÊMES DANS LES CONTENTIEUX À CARACTÈRE COMMERCIAL OU PRÉSENTANT UN INTÉRÊT ÉCONOMIQUE

5.1. Introduction

64. Les conditions d'accès à la justice administrative, plus spécifiquement aux CAS, des acteurs économiques, en particulier les PME, font l'objet de la présente section. Celle-ci aborde aussi l'impact économique plus large des décisions des CAS dans les contentieux à caractère commercial ou présentant un intérêt économique,

L'accent est mis, dans un premier temps, sur les facteurs juridiques et pratiques qui façonnent l'accès à la justice, y compris les structures de coûts, la disponibilité de l'aide juridictionnelle, les exigences procédurales et les garanties financières. Une attention particulière est accordée à la mesure dans laquelle ces facteurs peuvent faciliter ou entraver l'accès au contrôle juridictionnel, en particulier pour les petits acteurs du marché.

Les implications économiques des décisions des CAS sont considérées dans un second temps. Les décisions judiciaires en matière administrative peuvent avoir des conséquences importantes sur l'activité économique, notamment la suspension ou l'annulation de grands projets, de mesures réglementaires ou d'autorisations liées au marché. La manière dont les CAS équilibrent le contrôle effectif de la légalité avec des considérations de continuité et de stabilité économiques, y compris par des techniques telles que la modulation des effets temporels des jugements ou le recours à des dispositions transitoires, est analysée dans ce contexte.

En examinant à la fois l'accès à la justice et les effets économiques des décisions judiciaires, la présente section vise à donner une vision d'ensemble du rôle des CAS pour garantir une protection juridique effective ainsi que le fonctionnement d'un système de justice administrative prévisible et sensible aux enjeux économiques.

5.2. Coûts juridiques qu'impliquent les procédures judiciaires

65. Dans presque toutes les juridictions répondantes, les frais de justice sont un composant standard des procédures judiciaires. Dans 28 des 29 juridictions ayant répondu à l'enquête, les frais de justice sont considérés comme des coûts de procédure généraux.⁶ Seule fait exception la Suède, où il n'existe pas de frais de justice.

66. Dans 26 juridictions, les coûts d'assistance juridique (conseil) sont considérés comme des coûts de procédure généraux. Font exception la Suède (à défaut de frais de justice), la Türkiye et Chypre (où l'assistance juridique ne fait pas partie des coûts de procédure).

Les coûts de traduction et d'interprétation, toutefois, ne sont pas aussi répandus. Vingt juridictions (Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Croatie, Danemark, Estonie, Finlande, Hongrie, Irlande, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Serbie et Slovaquie) incluent ceux-ci dans les coûts de procédure, mais pas les neuf autres (Chypre, Danemark, France, Italie, Norvège, Slovaquie, Suède et Türkiye).⁷

Il en va de même pour les frais d'indemnisation des témoins, que seules 20 juridictions (Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Croatie, Danemark, Estonie, Finlande, Hongrie, Irlande, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, République tchèque, Roumanie, Serbie, Slovaquie et Slovaquie) sur 29 reconnaissent comme des coûts de procédure.

À Chypre, ainsi qu'en Espagne, France, Grèce, Italie, Norvège, Pologne, Suède et Türkiye, l'indemnisation des témoins ne fait pas partie des coûts de procédure.

De même, seules 22 juridictions incluent les avis d'experts dans les coûts de procédure (Allemagne, Belgique, Bulgarie, Croatie, Danemark, Estonie, Finlande, France, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, République tchèque, Roumanie, Serbie, Slovaquie, Slovaquie et Türkiye).

⁶ La Grèce a indiqué, lors du cycle de retour d'information, qu'un droit de timbre est également applicable en Grèce. Ce droit, dont le montant est fixe et varie selon la catégorie de l'affaire, s'ajoute aux frais de procédure.

⁷ Lors de la phase de retour d'information de l'analyse transversale de 2025, l'Autriche a précisé qu'en Autriche, les frais de traduction et d'interprétation sont également considérés comme des frais de justice.

Dix juridictions ont indiqué que d'autres dépenses devraient également être comprises dans les coûts de procédure.



Illustration 8: Catégories de coûts de procédure

67. En ce qui concerne les « autres coûts », sept juridictions (Autriche, Estonie, Finlande, Lituanie, Pays-Bas, République tchèque et Roumanie) indiquent explicitement que la loi inclut les dépenses (comme les frais de déplacement et d'hébergement) des parties (et pas seulement des témoins) pour assister au procès dans les coûts de procédure. En Finlande, aux Pays-Bas et en République tchèque, les coûts de procédure incluent également l'indemnisation pour la perte de temps de travail lors de la participation à une audience.

À cet égard, la Hongrie souligne qu'aucune preuve n'est jamais produite devant la Kúria, étant donné que celle-ci est exclusivement une cour de cassation. Les coûts de procédure ne comprennent dès lors pas les dépenses liées aux parties, aux témoins ou aux experts.

En Slovaquie, les frais ne sont pas classés en fonction de leur finalité dans le cadre de la procédure judiciaire. Il suffit que la dépense soit prouvée, justifiée, et engagée dans le but d'exercer ou de défendre un droit en justice.

5.3. Répartition et structures des coûts

68. À l'exception de la Lettonie, toutes les juridictions ont le pouvoir d'ordonner à la partie qui succombe de payer les frais encourus par la partie adverse.

69. Ceux-ci sont généralement déterminés par la loi, souvent sous la forme de montants fixes. Presque toutes les juridictions signalent qu'ils sont établis par la loi. En Belgique, la question est régie par l'arrêté du Régent du 23 août 1948, déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État.

Les frais de la procédure administrative sont fixes dans 11 juridictions (Allemagne, Belgique, Bulgarie, Grèce, Hongrie, Italie, Lettonie, Pays-Bas, Roumanie, la République tchèque et Slovaquie).⁸

Ainsi, la République tchèque a précisé que les frais de justice applicables aux procédures devant la Cour administrative suprême (ainsi que devant les tribunaux administratifs régionaux) sont fixés par la loi à un montant forfaitaire. Les frais de dépôt d'un pourvoi en cassation s'élèvent à 5 000 CZK (environ 206 EUR).

70. Seules huit juridictions (Danemark, Finlande, France, Irlande, Luxembourg, Norvège, Suède) ont indiqué qu'il n'y avait pas de plafonds légaux ni de limites de frais pour les procédures au sein des CAS.

71. Cependant, même à défaut de plafonds légaux explicites, des mécanismes indirects produisent des résultats comparables dans plusieurs juridictions. Il s'agit notamment de limites liées à la valeur du litige, de règles garantissant que les frais de recours ne dépassent pas ceux applicables en première instance, ainsi que du pouvoir discrétionnaire des tribunaux de réduire les frais lorsque ceux-ci seraient disproportionnés à défaut de cette intervention.

La Türkiye et la Serbie soulignent que, dans leurs juridictions, les frais peuvent varier dans le cadre de procédures gracieuses (par exemple, celles relatives à la responsabilité civile de l'État). Trois juridictions (Grèce et Lettonie⁹) indiquent que ces frais peuvent varier en fonction du nombre d'actes accomplis dans le cadre de l'intervention de la CAS. En d'autres termes, le montant peut différer selon que l'affaire ne concerne que des documents écrits ou également des audiences.

La Pologne rappelle que la loi reconnaît certaines exemptions du paiement des frais, par exemple si le contentieux porte sur le statut de chômeur ou l'emploi dans la fonction publique.

Seules deux juridictions (l'Espagne et la Slovaquie) indiquent expressément que des plafonds ou des limites de frais sont imposés par la loi. On peut toutefois considérer que cet objectif est atteint de manière indirecte dans d'autres juridictions, par exemple lorsque le coût du recours équivaut à la moitié du montant de la décision initiale (Pologne), lorsque les frais de recours ne peuvent excéder ceux appliqués pour la décision initiale (Estonie), lorsque la loi fixe un plafond de 30 millions d'euros pour le montant du litige (sauf si un montant maximal inférieur est prévu), ou encore lorsque les coûts de procédure sont calculés sur la base du montant du litige (Allemagne). La Hongrie indique que la Kúria peut réduire le montant des frais si ceux-ci sont jugés disproportionnés.

Des réductions de frais liées à la réalisation d'objectifs de politique publique sont prévues par deux juridictions. En Slovaquie, une réduction de 20 % est accordée lorsque les demandeurs recourent aux canaux numériques. Au Portugal, une incitation liée au règlement de la procédure est mise en place,

⁸

⁹ L'Autriche a précisé, lors de la phase de retour d'information de l'analyse transversale 2025, que les frais de procédure devant la Cour administrative suprême en Autriche sont fixes (de manière similaire au paragraphe 69 ci-dessus).

prévoyant une réduction et un remboursement partiel des frais, notamment en cas de reconnaissance des faits ou de règlement amiable en cours d'instance.

Certaines juridictions font également référence au pouvoir d'ajuster le montant dont la partie perdante est redevable à la partie gagnante, en fonction de critères tels que la complexité du litige (comme en Italie) ou de certaines circonstances objectives (comme en Lituanie).

5.4. Application d'un régime public d'aide juridictionnelle

5.4.1. Champ d'application

72. L'aide juridictionnelle est largement disponible dans les procédures administratives, mais sa portée varie.

Seules deux juridictions (Chypre et la Suède) n'en fournissent pas aux personnes physiques.

L'accès des personnes morales à cette aide juridictionnelle est, en revanche, nettement plus limité. Seules sept juridictions (Autriche, Belgique, Danemark, Pologne, Portugal, République tchèque et Türkiye) l'accordent aussi aux entreprises (y compris les PME), qu'elles soient nationales, européennes ou non. Parmi celles-ci, la Türkiye limite cet avantage aux entreprises nationales.

Un plus grand nombre de juridictions fournissent une aide juridictionnelle aux entrepreneurs, ce qui révèle une conception plus large des acteurs économiques nécessitant un soutien : treize d'entre elles (Autriche, Belgique, Danemark, Estonie, Finlande, France, Grèce, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque et Türkiye) incluent actuellement les entrepreneurs dans leurs régimes d'aide juridictionnelle.

Six (Espagne, Grèce, Italie, Portugal, République tchèque et Suède) reconnaissent aussi que l'aide juridictionnelle peut être étendue à d'autres catégories.

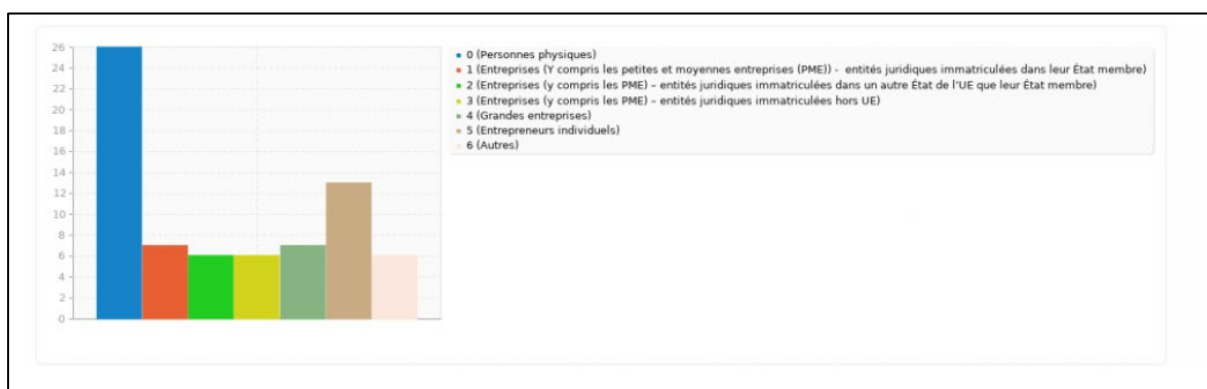


Illustration 9: Champ d'application personnel des régimes publics d'aide juridictionnelle

5.4.2. Conditions pour bénéficier des régimes publics d'aide juridictionnelle

73. Toutes les juridictions indiquent évidemment qu’une personne souhaitant bénéficier de l’aide juridictionnelle, devant un tribunal ou un organe administratif (Croatie, Hongrie), avant ou pendant une procédure judiciaire, doit apporter préalablement la preuve de l’insuffisance de ses moyens financiers.

On retrouve les avantages suivants dans la législation de presque toutes les juridictions : une réduction ou une exemption des coûts de procédure ; la désignation d’un avocat gratuit (Belgique, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie) ; le paiement partiel des frais de représentation juridique (Pologne). L’octroi d’une aide juridictionnelle, totale ou partielle, dépend des éléments que le demandeur peut produire pour établir la nécessité d’un tel soutien public. La Belgique considère que les détenus, ainsi que les ressortissants étrangers en train de régulariser leur séjour dans le pays, sont présumés remplir les conditions pour bénéficier de cette aide.

Certaines juridictions (Finlande, Hongrie, Pays-Bas, République tchèque) font explicitement référence à la fois aux revenus et au patrimoine pour évaluer la situation financière des demandeurs. Pour bénéficier de l’aide juridictionnelle en Slovaquie, votre revenu mensuel ne saurait dépasser le double du salaire minimal, et vos avoirs et ceux de votre famille 48 fois le salaire mensuel minimal.

Certaines juridictions limitent cette aide à leurs propres ressortissants, tandis que d’autres l’étendent aux résidents et aux apatrides (Serbie). La Belgique va plus loin, puisque les étrangers couverts par des traités internationaux prévoyant ce type d’assistance, ainsi que les citoyens des États membres du Conseil de l’Europe et de l’Union européenne, font partie des bénéficiaires de l’aide juridictionnelle.

Quelques juridictions prennent en considération certains aspects de la procédure lorsqu’elles décident d’accorder ou de refuser l’aide juridictionnelle. La Lettonie et la Lituanie, par exemple, tiennent compte non seulement de la situation financière du requérant, mais aussi de la complexité et de la pertinence de l’affaire. L’Allemagne, l’Autriche et la Slovaquie indiquent qu’une demande manifestement infondée peut constituer un motif de refus de l’aide juridictionnelle. La Slovaquie indique que le fait que la procédure ait trait à des questions triviales constitue un motif de refus. L’Irlande souligne qu’un nombre restreint de personnes peuvent bénéficier de l’aide juridictionnelle devant la Supreme Court, car les affaires doivent remplir les conditions pour faire l’objet d’une décision de cette juridiction.

Les États qui prévoient également la possibilité d’accorder une aide juridictionnelle aux entreprises exigent que celles-ci démontrent leur besoin financier d’un tel soutien (Grèce, Portugal). Certains (Portugal) restreignent les types d’aide juridictionnelle pouvant être accordés aux personnes morales. D’autres (Danemark, Estonie) exigent que l’aide juridictionnelle demandée soit directement liée à leur activité commerciale. Outre la preuve de difficultés financières et l’exigence d’avoir leur siège dans le pays ou dans un autre État de l’UE ou de l’EEE, les demandeurs doivent également établir que l’absence d’action ou de défense dans la procédure serait contraire à l’intérêt public (Allemagne). La Cour suprême d’Estonie indique que, bien qu’aucune disposition explicite n’empêche l’octroi de l’aide juridictionnelle aux entrepreneurs, l’octroi d’une aide juridictionnelle de l’État est peu probable en pratique, dès lors qu’en droit estonien, cette aide n’est pas accordée lorsque le litige est lié à l’activité économique du demandeur et n’affecte pas des droits sans lien avec cette activité. La Lituanie relève avec grand intérêt que, comme indiqué dans l’arrêt de la CourEDH dans l’affaire *Urbšienė et Urbšys c.*

Lituanie, le refus de l'aide juridictionnelle aux personnes morales établies dans un pays européen doit reposer sur des arguments qui ne compromettent pas l'accès à la justice.

5.5. Prise en considération des effets économiques plus larges dans la décision judiciaire

74. Treize institutions membres (Belgique, Chypre, Croatie, Estonie, Grèce, Hongrie, Italie, Lettonie, Lituanie, Norvège, Pays-Bas, République tchèque et Slovaquie) ont indiqué que leur cour peut prendre en considération les effets économiques plus larges de sa décision au moment de statuer. Treize d'entre elles ont répondu le contraire (Allemagne, Autriche, Bulgarie, Danemark, Finlande, Irlande, Luxembourg, Pologne, Portugal, Serbie, Slovénie, Suède et Türkiye).

75. Les institutions membres ayant répondu par l'affirmative ont fourni divers détails et commentaires généraux.

En Grèce, il est possible, conformément à l'article 50, paragraphes 3a et 3b du décret présidentiel 18/1989 (ajouté en 2014), de limiter l'effet rétroactif des décisions d'annulation ou de reporter la publication de telles décisions, afin, d'une part, d'éviter toute surprise aux requérants et, d'autre part, de préserver l'équilibre budgétaire de l'État.

La Belgique a indiqué que l'article 14ter des lois coordonnées sur le Conseil d'État permet au juge de moduler les effets de l'annulation d'un acte administratif. La Belgique s'est référée, pour illustrer son propos, à deux arrêts du Conseil d'État (n° 252.484 du 20 décembre 2021 et n° 255.508 du 17 janvier 2023). Elle a par ailleurs renvoyé aux articles 15 et 47 de la loi du 17 juin 2013 relative à la motivation, à l'information et aux voies de recours en matière de marchés publics.

En Lettonie, la juridiction administrative ne fonde généralement pas ses décisions sur des résultats ou des effets économiques plus larges, au sens abstrait. En vertu du Code de procédure administrative, les tribunaux administratifs sont chargés d'évaluer la légalité des actes et actions administratifs. Des preuves des effets économiques d'une décision peuvent toutefois être pertinentes dans certains cas, pour déterminer si une norme juridique spécifique a été respectée. Il en va en particulier ainsi en matière de droit de la concurrence, de décisions réglementaires ou de litiges liés au marché.

En Italie, le juge administratif est parfois conduit à évaluer les répercussions économiques de ses décisions. Par la mise en balance des intérêts dans le cadre de procédures conservatoires et l'application des articles 121 et 122 du Code de procédure administrative dans le contentieux des marchés publics, il examine si l'annulation d'un acte est susceptible de porter une atteinte disproportionnée à l'intérêt public ou à la continuité des services essentiels.

Les Pays-Bas ont indiqué que l'AJD peut prendre en considération les effets économiques plus larges de ses décisions lorsque cette appréciation relève des critères juridiques régissant la décision administrative, ou lorsque celle-ci repose sur une mise en balance des intérêts, à condition que ces effets constituent un intérêt pertinent. Le contrôle juridictionnel se limite en toutes circonstances à un contrôle de légalité et de proportionnalité. Les Pays-Bas donnent l'exemple de l'arrêt du 29 mai 2019 de l'AJD, ECLI:NL:RVS:2019:1603, sur l'approche dite programmatique de l'azote.

La République tchèque a précisé que, si le tribunal peut tenir compte des conséquences économiques dans ses décisions, son approche est néanmoins plutôt prudente. Elle donne deux affaires de la CAS comme exemple : l'affaire n° 1 Afs 76/2013-57 sur l'impact de la taxe solaire sur les producteurs d'électricité et l'affaire n° 4 Ads 120/2009 - 88 portant sur une erreur législative ayant temporairement laissé sans base légale la formule de calcul des cotisations patronales de sécurité sociale.

La Slovaquie a déclaré que le tribunal administratif peut, à la demande du demandeur, modifier le montant de la sanction si celle-ci est disproportionnée par rapport à la nature de l'acte ou entraînerait la liquidation du demandeur. Cette décision peut faire l'objet d'un contrôle par la Cour administrative suprême. Bien que celle-ci ne puisse pas décider de modifier le montant de la sanction, elle peut, en tant que cour de cassation, annuler la décision de la juridiction administrative et lui renvoyer l'affaire. La Cour administrative suprême s'est prononcée sur l'application de la modulation des sanctions dans le cadre de la règle de droit applicable en l'espèce.

Selon la Norvège, les conséquences économiques et autres peuvent être pertinentes pour l'appréciation des questions juridiques en cause. Chypre a déclaré que le tribunal national tenait compte des effets économiques plus larges si l'affaire impliquait des intérêts publics, et que la question était soulevée devant le tribunal par une partie. La Croatie a mentionné que les juges sont toujours conscients des effets plus larges (pas seulement économiques) de la décision.

La Roumanie a souligné que le tribunal statue en principe dans les limites de son ressort.

La Hongrie a déclaré que dans le cadre de la procédure de cassation, la Kúria procède, avant d'aborder le fond de l'affaire, à un examen de recevabilité, qui porte notamment sur la portée sociale de la question juridique soulevée. L'impact économique plus large de l'affaire peut également être évalué dans ce cadre. En Lituanie, le tribunal peut, le cas échéant, tenir compte des effets économiques plus larges de sa décision dans le cadre de l'appréciation de la proportionnalité, de l'intérêt public ou de l'impact des mesures administratives, tout en restant lié par le cadre juridique applicable et l'objet du litige.

L'Estonie a précisé que le droit procédural ne confère pas au tribunal de compétence générale pour prendre en compte l'intérêt public, y compris les effets économiques plus larges, lors du prononcé d'un jugement, sauf dans le cadre de l'octroi de mesures provisoires. Le tribunal ne contrôle que la légalité des actes des autorités administratives, et non leur opportunité économique. Ce n'est que lorsqu'une disposition légale impose à l'autorité administrative d'évaluer l'impact économique de sa décision que la CAS peut, dans le cadre du contrôle de légalité, vérifier si l'autorité a respecté les règles de discrétion dans cette appréciation, notamment en prenant en compte l'ensemble des facteurs pertinents.

5.6. Prise en considération de l'incidence sur les tiers ou le marché dans la décision judiciaire

76. Environ deux tiers des institutions membres (20 institutions, soit 68,97 %) ont répondu qu'elles ne tiennent pas compte, dans leur raisonnement, de l'incidence sur les tiers ou le marché.

77. Les institutions (Croatie, Hongrie, Irlande, Italie, Lituanie, Luxembourg, République tchèque) qui tiennent compte de cette incidence ont précisé de quelle manière elles l'intégraient dans leur raisonnement.

En Italie, le Conseil d'État intègre de manière constante l'appréciation de l'incidence sur les tiers et sur le marché dans son raisonnement juridique. Ainsi, dans le cadre de la mise en balance des intérêts prévue à l'article 55 du Code de procédure administrative, le juge peut imposer la constitution d'une garantie pour que l'exécution (ou la suspension) d'une mesure ne cause pas de préjudice économique irréversible.

En République tchèque, la juridiction peut tenir compte, dans son raisonnement, de l'impact sur les tiers ou sur le marché dans son ensemble. Dans l'affaire n° 10 As 95/2025-325, la CAS a examiné une demande tendant à suspendre une procédure de passation de marché public pour l'extension de la centrale nucléaire de Dukovany. La Cour a évoqué un « effet domino », selon lequel même un léger retard peut perturber des chaînes d'approvisionnement complexes et entraîner des coûts supplémentaires considérables.

En Lituanie, la juridiction peut tenir compte de l'incidence sur les tiers ou sur le marché dans le cadre de l'évaluation de la proportionnalité, de l'intérêt public ou des effets systémiques de la mesure administrative contestée, tout en se bornant au litige et au contrôle juridictionnel.

La Croatie a précisé que les tiers dont les intérêts juridiques peuvent être affectés par la décision du tribunal doivent être impliqués d'office dans la procédure.

En Hongrie, le poids économique et la part de marché de l'entreprise concernée constituent des éléments à prendre en compte pour la détermination du montant de certaines sanctions économiques, conformément à la loi.

L'Irlande a précisé que la Supreme Court peut considérer l'incidence sur les tiers ou le marché, mais uniquement de façon indirecte et dans le cadre de l'examen de la légalité, de l'équité ou de la proportionnalité. Elle n'intervient pas en tant que régulatrice du marché ; elle ne tient compte des effets plus larges de ses décisions qu'afin de garantir leur effectivité, leur proportionnalité et l'absence de conséquences involontairement préjudiciables au-delà des parties au litige.

Le Luxembourg a précisé que la Cour administrative ne peut tenir compte des répercussions sur l'ensemble du marché que si ce point a été soulevé par les parties.

5.7. Réactivité juridictionnelle aux perturbations économiques ou aux effets sur le marché

78. Les juridictions disposent de divers moyens pour limiter les perturbations économiques ou les effets sur le marché. À cet égard, trois institutions membres (Bulgarie, Danemark et Lettonie) ont mentionné des jugements échelonnés, trois autres (Danemark, Grèce et Lettonie) des jugements conditionnels, et dix institutions membres (Belgique, Danemark, Irlande, Italie, Lettonie, Luxembourg, République tchèque et Slovaquie) des jugements assortis de mesures transitoires.

En outre, dix institutions membres (Croatie, Espagne, Finlande, Grèce, Hongrie, Luxembourg, Pays-Bas, République tchèque, Roumanie et Slovaquie) ont indiqué pouvoir recourir à d'autres instruments, comme on le voit dans le tableau ci-dessous.

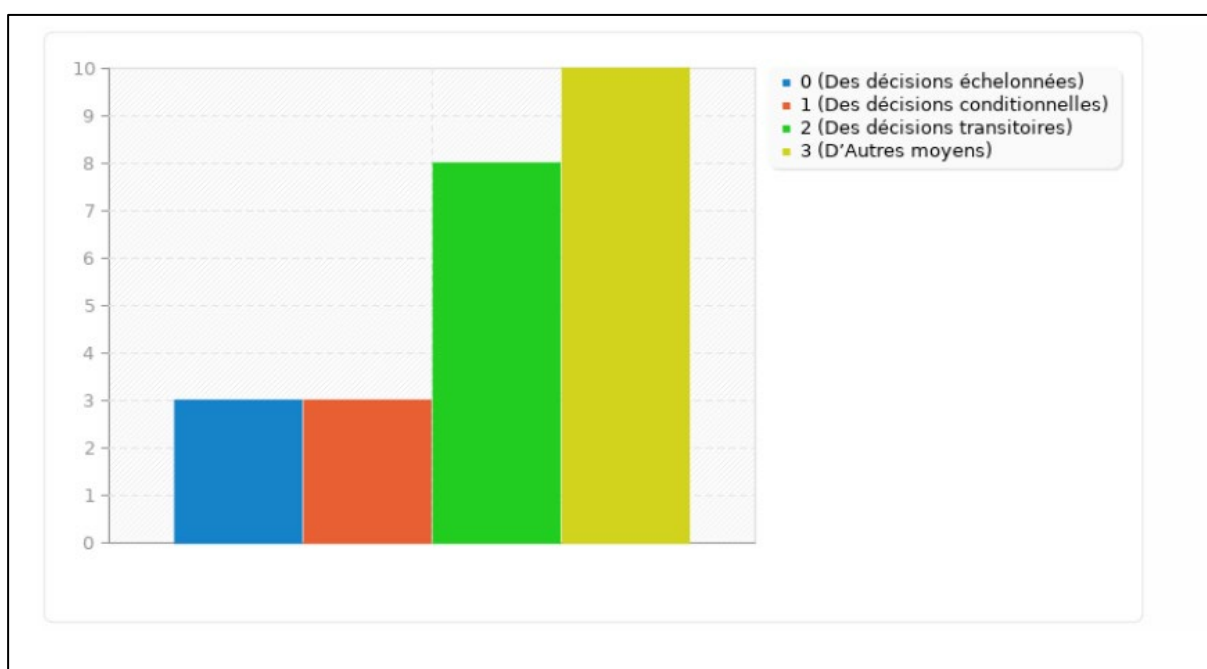


Illustration 10: Techniques dont disposent les CAS pour limiter les perturbations économiques ou les effets sur le marché

79. Les institutions ayant mentionné d'autres instruments ont fourni des précisions complémentaires.

En Grèce, il est possible, conformément à l'article 50, paragraphes 3a et 3b, du décret présidentiel 18/1989 (tel que modifié en 2014), de limiter les effets rétroactifs des décisions d'annulation ou de différer la publication de celles-ci.

Les Pays-Bas ont indiqué que l'AJD peut rendre un jugement interlocutoire enjoignant à l'autorité administrative de remédier à un vice entachant la décision contestée. La question de savoir si ce vice a effectivement été corrigé est ensuite appréciée dans le jugement définitif. L'AJD peut également annuler une décision tout en maintenant ses conséquences juridiques. Elle a, en outre, la possibilité d'enjoindre à l'autorité administrative d'adopter une nouvelle décision conforme au jugement. Dans certaines circonstances, elle peut également adopter elle-même une nouvelle décision, ou une partie de celle-ci, en remplacement de la décision administrative annulée.

La République tchèque a indiqué que ni l'action ni le pourvoi en cassation en matière administrative ne sont assortis d'un effet suspensif de plein droit. Les effets temporels d'une décision peuvent en principe être ajustés par une résolution relative à l'effet suspensif ainsi que par l'adoption d'une mesure provisoire. En revanche, il n'est pas possible de différer l'exécution d'une décision rendue sur pourvoi en cassation. La CAS ne recourt que rarement à la possibilité de différer les effets de ses décisions. On peut citer, à titre d'exemple, l'affaire n° 8 Ao 2/2022-53, dans laquelle elle s'est

prononcée sur une demande d'annulation d'une mesure de portée générale encadrant les conditions applicables aux activités du commerce de détail durant la pandémie.

En Hongrie, lorsque la protection de l'intérêt public, la sécurité juridique ou des intérêts particulièrement importants des personnes concernées par le jugement le justifie, la juridiction annule l'acte administratif en fixant la date à laquelle celui-ci cesse de produire ses effets, plutôt que de prononcer une annulation avec effet rétroactif à compter de la date de notification. S'agissant de l'exécution provisoire, la juridiction peut, d'office (lorsque la loi le prévoit) ou à la demande d'une partie, déclarer sa décision exécutoire par provision conformément aux règles relatives à la protection juridictionnelle immédiate. Cette mesure peut être subordonnée à la constitution d'une garantie.

Le Luxembourg a indiqué que, à la suite d'un arrêt rendu en 2019 par la Cour constitutionnelle, les juridictions administratives sont habilitées à moduler les effets de leurs décisions, en particulier en ce qui concerne les actes administratifs réglementaires. Une telle modulation est aussi envisageable dans les cas où la juridiction administrative a saisi la Cour constitutionnelle d'une question relative à la constitutionnalité d'une loi.

En Finlande, la juridiction qui annule une décision sur la base du Code de procédure administrative peut simultanément ordonner le maintien de ses effets jusqu'à l'adoption d'une nouvelle décision dans l'affaire, jusqu'à ce que la décision devienne définitive, ou jusqu'à ce qu'il en soit décidé autrement par la juridiction compétente. Il convient toutefois de noter que cette disposition est d'application générale et ne vise pas spécifiquement à limiter les perturbations économiques ou les effets sur les marchés.

La Roumanie a indiqué qu'en règle générale, la juridiction peut, selon les circonstances, annuler totalement ou partiellement un acte administratif ou enjoindre à l'autorité publique d'adopter un acte administratif, de délivrer un document ou d'accomplir une opération administrative déterminée. Il convient de préciser que la juridiction statue également sur l'octroi d'une indemnisation pour le préjudice matériel et moral causé, si le requérant en a fait la demande. À la demande de la partie intéressée, elle peut également fixer un délai d'exécution dans sa décision.

5.8. Possibilités de non-exécution de la décision d'une cour administrative suprême, notamment en cas de circonstances exceptionnelles ou d'un intérêt public supérieur

80. La grande majorité des institutions interrogées (89,66 %) indiquent qu'il n'existe pas dans leur ordre juridique de motifs légitimes permettant de ne pas exécuter la décision d'une CAS.

Un nombre limité d'institutions membres prévoient toutefois des exceptions à ce principe. Par ailleurs, la Belgique, la Croatie et le Portugal ont indiqué que leur système juridique admet, dans certaines circonstances, une telle possibilité.

En Belgique, le mécanisme de maintien des effets des actes annulés aboutit à une atténuation de la portée de l'arrêt d'annulation, puisque le Conseil d'État peut décider de préserver certains effets de l'acte annulé pour la période qu'il détermine. Lorsque ce maintien concerne la période antérieure à l'arrêt d'annulation, il doit être considéré comme définitif, les effets de l'acte annulé étant alors définitivement maintenus pour le passé. En revanche, lorsque le Conseil d'État décide de maintenir

certaines effets pour l'avenir, il ne le fait que pour la période qu'il précise. Dans cette hypothèse, les effets de l'acte annulé sont provisoirement maintenus pour l'avenir. La Belgique mentionne, à titre d'exemple, l'arrêt n° 142.753 du 1^{er} avril 2005, qui a annulé un décret concernant la profession de géomètre-expert immobilier ¹⁰.

Le Portugal a indiqué que l'administration publique peut invoquer des motifs légitimes de non-exécution, notamment lorsque l'exécution s'avère impossible ou est susceptible de causer un préjudice grave à l'intérêt public, donnant lieu à indemnisation. Une telle exception doit être invoquée immédiatement après que la décision est devenue définitive. Le droit procédural administratif prévoit expressément deux types de motifs légitimes de non-exécution, à savoir l'impossibilité absolue (cause naturelle) et le préjudice exceptionnel porté à l'intérêt public (cause administrative). L'impossibilité doit être définitive et non temporaire (telle que celle qui résulte de contraintes financières). Elle ne doit pas non plus être imputable à l'administration. Autrement dit, elle ne saurait résulter de faits dont l'administration est responsable.

Le droit procédural administratif permet aussi de modifier l'objet de la procédure. Ainsi, lorsqu'il est constaté que la demande du requérant est fondée, mais que la satisfaction de ses intérêts est empêchée, en tout ou en partie, par une situation d'impossibilité absolue, ou lorsque le défendeur établit que l'exécution de ses obligations entraînerait un préjudice exceptionnel pour l'intérêt public, la juridiction adopte une décision reconnaissant le droit du requérant. Cette décision constate également la circonstance faisant obstacle à l'adoption de la décision sollicitée ainsi que le droit du requérant à réparation. La juridiction invite ensuite les parties à s'accorder sur le montant de l'indemnisation due. À défaut d'accord, le requérant peut demander la fixation judiciaire de cette indemnisation.

La Croatie a indiqué que la non-exécution d'un jugement peut être justifiée par divers motifs, l'appréciation de leur bien-fondé relevant du juge saisi de la procédure d'exécution.

VI. CONCLUSION

81. L'analyse transversale 2025 intitulée « *La dimension économique des procédures devant les cours administratives – Cartographie des compétences et des mécanismes procéduraux, au niveau des cours administratives suprêmes ("CAS"), pour les contentieux à caractère commercial ou présentant un intérêt économique* » confirme que les CAS jouent, dans toute l'Europe, un rôle central et en constante évolution dans le règlement des contentieux à caractère commercial ou présentant un intérêt économique. Ses résultats mettent en évidence, d'une part, une forte convergence des fonctions juridictionnelles essentielles et, d'autre part, une grande diversité quant à la manière dont les différents ordres juridiques organisent, structurent et exercent ce rôle.

82. S'agissant des compétences, il ressort de l'enquête que, dans l'ensemble des juridictions répondantes, les CAS sont systématiquement impliquées dans les contentieux à caractère commercial

¹⁰ Disponible ici (en néerlandais) : <https://www.raadvst-consetat.be/Arresten/142000/700/142753-vert.pdf#xml=http://www.raadvst-consetat.be/apps/dtsearch/getpdf.asp?DocId=9129&Index=c%3a%5csoftware%5cdtsearch%5cindex%5scarrets%5f%5c&HitCount=1&hits=1443+&03162720263112>

ou présentant un intérêt économique. Leur compétence couvre un large éventail de contentieux présentant un intérêt économique, notamment en matière d'autorisations, de concessions, de marchés publics, de fiscalité, de propriété intellectuelle, ainsi que de situations d'inaction administrative affectant les entreprises. Si ces éléments confirment le rôle central des CAS dans la gouvernance économique, d'importantes différences subsistent dans la définition de ces compétences. C'est particulièrement le cas dans les domaines hybrides et lorsqu'il s'agit de délimiter les compétences administratives et civiles, comme en matière de concessions ou de propriété intellectuelle.

83. S'agissant des niveaux de spécialisation, l'analyse fait apparaître que les juridictions reconnaissent de manière croissante la nécessité de s'adapter au caractère technique et pluridisciplinaire des litiges économiques. Diverses formes de spécialisation ont émergé, qu'il s'agisse de chambres spécialisées, de formations ciblées pour les juges et de l'accès à des experts. Les juges disposent d'amples possibilités de formation, qui dépassent souvent les connaissances strictement juridiques, pour inclure des compétences économiques, financières ou sectorielles.

La plupart des juridictions mettent également à la disposition des juges des mécanismes de soutien, principalement sous la forme d'une assistance à la recherche juridique et d'un accès à des bases de données spécialisées. Des outils plus avancés, tels que des panels d'experts ou l'intelligence artificielle, demeurent en revanche moins développés. Dans de nombreux systèmes, l'expertise repose encore sur des ressources externes plutôt que sur des structures internes pleinement institutionnalisées, et seul un nombre limité de juridictions est en mesure de connaître de litiges économiques complexes en première instance.

S'agissant de l'efficacité procédurale, l'enquête montre que, dans l'Europe toute entière, les CAS ont développé un large éventail d'outils pour gérer les contentieux à caractère commercial ou présentant un intérêt économique. La jonction ou l'examen conjoint d'affaires similaires est largement disponible et constitue un instrument important pour traiter les recours répétitifs ou collectifs, contribuant ainsi à l'économie de la procédure et à la cohérence de la jurisprudence.

Des procédures accélérées sont également utilisées dans un nombre significatif d'institutions, notamment dans des domaines tels que les marchés publics, les concessions, les infrastructures et la régulation financière, tandis que les procédures simplifiées demeurent relativement rares. Les mesures provisoires, en particulier la suspension des actes administratifs, sont presque partout disponibles. Elles constituent une garantie essentielle contre les préjudices irréversibles dans les litiges économiquement sensibles.

On observe un résultat particulièrement intéressant dans le traitement des contentieux collectifs ou répétitifs. Une large majorité des CAS (79,3 %) disposent du pouvoir de joindre plusieurs recours en une seule procédure, y compris dans des affaires similaires ou collectives. Dans la plupart des juridictions, ce mécanisme est conçu comme un instrument de gestion des affaires à la disposition de la juridiction, généralement susceptible d'être mis en œuvre d'office ou à la demande d'une partie, et seulement exceptionnellement subordonné au consentement des parties. Plus largement, des mécanismes de jonction ou d'examen conjoint sont disponibles dans plus des deux tiers des juridictions examinées, le plus souvent sur une base discrétionnaire. Ces constatations soulignent le rôle central de la jonction pour réduire les duplications, assurer la cohérence de la jurisprudence et

permettre aux juridictions de répondre efficacement à un volume important de litiges économiquement similaires.

L'enquête met en outre en évidence l'importance croissante de la numérisation dans le soutien à l'efficacité procédurale. Parmi les outils largement utilisés, relevons le dépôt électronique et les systèmes numériques de gestion des affaires, ainsi que des fonctionnalités telles que la classification électronique des affaires, l'estimation de leur durée, la recherche sémantique de jurisprudence, l'identification de recours similaires, l'anonymisation des décisions et le suivi statistique des flux d'affaires. Certaines juridictions, en particulier l'Italie, ont développé des systèmes internes plus avancés soutenant les tâches organisationnelles et de recherche, tout en excluant explicitement l'utilisation de l'intelligence artificielle générative pour la rédaction ou la prise de décision juridictionnelle.

En revanche, des outils plus avancés, tels que l'intelligence artificielle, ne sont pas couramment utilisés. Lorsqu'elle est employée, celle-ci remplit principalement un rôle auxiliaire, limité à des fonctions administratives ou analytiques.

84. S'agissant des coûts et de l'accès à la justice, l'enquête révèle à la fois des convergences et des divergences entre les juridictions. Les coûts de procédure et les mécanismes de répartition des dépens sont généralement bien établis, mais leur structure et leur incidence pratique varient considérablement. Si des régimes d'aide juridictionnelle sont largement accessibles aux personnes physiques, l'accès pour les entreprises, en particulier les PME, demeure plus limité. Parallèlement, un nombre croissant de juridictions étendent l'aide juridictionnelle aux entrepreneurs et, dans certains cas, à d'autres catégories d'acteurs économiques, reflétant une conception plus large de l'accès à la justice dans un contexte économique.

Bien que seule une minorité de juridictions prévoie des plafonds légaux explicites pour les frais judiciaires, des effets comparables sont souvent obtenus par des mécanismes indirects, tels que des règles de proportionnalité ou le pouvoir d'appréciation du juge de réduire les frais. Ces variations peuvent avoir une incidence significative sur la capacité des acteurs économiques d'accéder aux procédures devant les CAS.

85. Au-delà de ces éléments structurels, l'analyse met en lumière une évolution plus large du rôle des CAS. Celles-ci sont de plus en plus confrontées à des litiges ayant des implications économiques importantes, et nombre d'entre elles ont développé des techniques telles que la modulation des effets, les mesures transitoires ou la mise en balance des intérêts afin d'en atténuer les conséquences perturbatrices. Si le contrôle juridictionnel demeure centré sur la légalité, ces pratiques témoignent d'une prise de conscience accrue du contexte économique plus large dans lequel s'inscrit l'action des CAS.

Considérés dans leur ensemble, ces résultats montrent que les CAS s'adaptent progressivement aux exigences des contentieux dont la dimension économique est significative. Cette adaptation est principalement de nature procédurale. Elle repose sur des instruments tels que les mesures provisoires, les procédures accélérées et la numérisation, plutôt que sur une réforme organisationnelle d'ensemble. Simultanément, les différences en matière de capacités institutionnelles, d'accès à la

justice et de recours à des outils avancés suggèrent qu'une convergence accrue pourrait être bénéfique.

En guise de conclusion, il apparaît que les CAS européennes disposent dans une large mesure des moyens nécessaires pour faire face aux défis des contentieux administratifs à caractère commercial. D'importantes variations subsistent néanmoins quant à la manière dont leur rôle est structuré et mis en œuvre.