



*Consiglio di Stato*



**Séminaire organisé par le Conseil d'Etat d'Italie et l'ACA-  
Europe**

**“Techniques de protection des citoyens face aux  
autorités publiques : actions et recours –  
responsabilité et conformité”**

Rome, 23 mai 2022

**Rapport général**



**Cofinancé par  
l'Union européenne**

## RAPPORT GÉNÉRAL DE L'ACA-EUROPE

ROME, LE 23 MAI 2022

Chers collègues,

L'année dernière, la présidence italienne de l'ACA-Europe a débuté à Fiesole par le séminaire intitulé « *Droit, tribunaux et lignes directrices pour l'administration publique* ». Elle s'est poursuivie avec le séminaire sur « *Le contentieux des actes des autorités de régulation* », organisé en décembre à Paris.

Ces deux événements ont permis de commencer à explorer les possibilités de « dialogue horizontal » entre les différentes cours administratives suprêmes, un sujet qui constitue, comme vous le savez désormais, le leitmotiv de notre présidence et résonnera tout au long de nos prochaines réunions.

Le Rapport général sur les « *Techniques de Protection des Citoyens Face aux Autorités Publiques : Actions Et Recours - Responsabilité Et Conformité* » nous permet de franchir une nouvelle étape importante vers « l'union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe », un objectif très ambitieux des traités de Rome.

L'analyse des recours susceptibles d'être portés devant le juge administratif, l'étude des techniques de protection assurées, la recherche de rites particuliers, visant à la protection d'intérêts « sensibles » à impact « économique et social » ou caractérisés par l'accélération des délais, permet d'intensifier encore la connaissance mutuelle de nos systèmes respectifs.

Tout est en place pour homogénéiser, autant que faire se peut, la protection des droits et des intérêts des citoyens et des entreprises dans l'espace unique européen, tout en continuant à respecter les spécificités « nationales ».

La Cour de justice de l'Union européenne, dans son arrêt du 6 octobre 2021 dans l'affaire C-561/2019 *Conorzio Italian Management*, réaffirmant les principes relatifs à l'obligation de renvoi préjudiciel en vertu de l'article 267 TFUE, a déclaré que la juridiction nationale de dernière instance, lorsqu'elle doute de l'interprétation à donner au droit de l'UE, doit vérifier comment il est ou serait interprété dans les différents États membres de l'UE.

La Cour de justice elle-même a donc attiré l'attention sur le fait qu'il est souhaitable d'élargir le dialogue horizontal entre les juridictions nationales, ce qui est d'autant plus utile lorsque le droit communautaire peut se prêter à des divergences d'interprétation au sein des différents systèmes juridiques.





Italian Presidency of ACA-Europe 2021-2023  
Présidence italienne de l'ACA-Europe 2021-2023  
Presidenza italiana dell' ACA-Europe 2021-2023



Le renforcement du dialogue entre la Cour de justice et les juridictions nationales a rendu et continue de rendre plus harmonieuse l'intégration du droit européen et du droit national.

Le dialogue entre les différentes juridictions nationales permettra à l'avenir de développer une méthode homogène de contrôle des administrations publiques et, tout en continuant à respecter les spécificités de chaque système individuel, d'uniformiser les méthodes de protection et de sauvegarde des droits des citoyens et des entreprises dans leurs relations avec les pouvoirs publics.

Il s'agit là d'un élément fondamental pour parvenir à une véritable « citoyenneté européenne ».



**Cofinancé par  
l'Union européenne**

## **SESSION I**

### **RECOURS DEVANT LE JUGE ADMINISTRATIF**

#### **I. 1. IDENTIFICATION DE LA JURIDICTION COMPÉTENTE**

#### **I. 2. RECOURS SUSCEPTIBLES D'ÊTRE INTRODUITS ET SOURCES DES RÈGLES QUI LES RÉGISSENT**

#### **I. 3. RECOURS EN ANNULATION : MESURES SUSCEPTIBLES D'ÊTRE ATTAQUÉES ET VICES DONNANT LIEU À L'ANNULATION**

#### **I. 4. CONTENU DE LA DÉCISION JUDICIAIRE D'ANNULATION : ANNULATION PARTIELLE, SUBSTITUTION DE LA MESURE ET FAÇONNEMENT DE L'ACTION ADMINISTRATIVE ULTÉRIEURE**

#### **I. 5. EFFETS DE LA DÉCISION JUDICIAIRE D'ANNULATION ET SA MODULATION**

#### **I. 6. ACTION EN RÉPARATION : PROCÉDURE, CONDUITE DOMMAGEABLE ET PRÉJUDICE INDEMNISABLE**

#### **I. 7. RELATION AVEC LE RECOURS EN ANNULATION ET CHARGE DE LA PREUVE**

#### **I. 8. RECOURS EN VUE D'UNE ORDONNANCE D'INJONCTION DE LA MESURE**

#### **I. 9. POUVOIRS DU JUGE : CONVERSION DES ACTIONS**

#### **I. 1. IDENTIFICATION DE LA JURIDICTION COMPÉTENTE**

Un premier aspect, relatif aux techniques de protection des personnes privées contre les autorités publiques, qui revêt une importance centrale pour mettre en évidence les similitudes et les différences entre les différents systèmes juridiques des États membres, est l'identification de la juridiction compétente.

Il ressort des réponses que, de manière générale, juridictions administratives et judiciaires sont toutes deux compétentes pour les litiges impliquant l'administration publique, selon le type de litige.

Dans la plupart des systèmes juridiques, les juridictions administratives relèvent d'un domaine juridictionnel distinct de celui des juridictions judiciaires (comme en Autriche, en France, en Italie, en Lituanie, au Luxembourg, au Portugal, en Roumanie). Dans d'autres, par contre, les juridictions administratives fonctionnent au sein des juridictions judiciaires (comme en Espagne, en Irlande, en Norvège, au Royaume-Uni). Certains pays ont détaillé la structure de leur système judiciaire. Si, dans la plupart des pays, il existe au moins deux,



voire trois, niveaux de juridiction (comme en Estonie ou en France), en Belgique, le Conseil d'État est l'unique juridiction administrative dotée de compétences générales à un seul niveau (à l'exception de la compétence relative de la Cour de cassation à l'égard des décisions des juridictions administratives spéciales établies au niveau fédéral ou fédéré pour traiter de questions spécifiques).

## **I. 2. RECOURS SUSCEPTIBLES D'ÊTRE INTRODUICTS ET SOURCES DES RÈGLES QUI LES RÉGISSENT**

Tous les pays ayant renvoyé le questionnaire ont répondu que leur système juridique prévoyait la possibilité d'introduire différents types de recours devant les juridictions administratives. En particulier, dans les pays où la compétence en matière de litiges contre les autorités publiques appartient au juge administratif, il existe (au moins) des recours en annulation des actes administratifs et des recours en cas de silence. Les pays concernés ont fourni des indications supplémentaires sur ce point, en réponse à la question n° 4 de la Session II (voir ci-dessous).

Les juridictions administratives ne sont pas compétentes dans tous les systèmes pour les recours en réparation. Elles ne sont ainsi pas compétentes en la matière à Chypre, en Finlande, en République tchèque et en Suède. Il existe dans plusieurs pays un recours d'injonction (outre l'Italie, c'est le cas en Allemagne, en Hongrie, en Irlande, au Portugal, en Roumanie et au Royaume-Uni). En France, un recours permet d'obtenir l'interprétation d'un acte dont le sens est obscur ou ambigu.

Dans leurs réponses, certains pays ont également fait référence à la protection conservatoire : la Belgique a précisé que le Conseil d'État pouvait ordonner la suspension de l'exécution d'un acte ou d'un règlement et ordonner toutes les mesures nécessaires à la sauvegarde des intérêts des parties ou des personnes concernées ; le Portugal a fait référence à des injonctions ; Chypre, la Roumanie (HCCJ) et la Serbie admettent la suspension conservatoire. Les États concernés ont fourni des informations complémentaires sur ce point dans la Session III (voir ci-dessous).

Si l'on considère les sources des recours susceptibles d'être intentés, il ressort des réponses que la principale d'entre elles est la loi.

La réponse de la France à cet égard mérite d'être soulignée, car elle précise que « *Les principes essentiels du droit du contentieux administratif sont issus de la jurisprudence du juge administratif mais ces principes trouvent de plus en plus un ancrage textuel* ».



L'Irlande et le Royaume-Uni, conformément à leur tradition de *common law*, citent également la jurisprudence. Il en va de même en Suède.

Certains pays considèrent également les règlements des tribunaux comme des sources (Chypre, Irlande).

### **I. 3. RECOURS EN ANNULATION : ACTES SUSCEPTIBLES DE RECOURS ET VICES DONNANT LIEU À L'ANNULATION**

#### **A) actes susceptibles de recours**

Il ressort des réponses que, de manière générale, tous les actes administratifs peuvent être contestés, même ceux qui ont un caractère général, comme les règlements.

Plusieurs pays ont cependant répondu que les actes réglementaires ne peuvent être annulés par les juridictions administratives. C'est par exemple le cas de l'Autriche, où les règlements ne peuvent être annulés que par la Cour constitutionnelle. Les tribunaux suédois ne peuvent pas annuler les règlements mais uniquement les écarter.

Dans certains pays, même les actes généraux ne peuvent faire l'objet d'un appel (Chypre, Estonie). La Serbie et la Slovaquie ont également répondu que seuls les actes administratifs ayant un destinataire spécifique peuvent être contestés dans leurs systèmes.

En Lituanie, au contraire, une procédure *ad hoc* permet de contester les actes administratifs généraux et les règlements. Aux Pays-Bas, les actes et règlements généraux peuvent être contestés devant les tribunaux civils.

L'analyse des réponses révèle ensuite que les actes dans le cadre de la procédure ne peuvent, en règle générale, faire l'objet d'un appel indépendant. Dans certains cas, c'est expressément indiqué (comme en Allemagne et en Autriche), dans d'autres, cela résulte implicitement des caractéristiques des actes susceptibles d'être contestés et, en particulier, du fait qu'il s'agit d'actes qui statuent définitivement sur une certaine question. Certains pays ont précisé que la contestation d'actes internes à la procédure est admise à titre exceptionnel, par exemple lorsqu'ils affectent des droits ou des intérêts importants des destinataires ou entravent significativement leur exercice (Lettonie) ou lorsqu'ils entraînent l'arrêt de la procédure (Espagne).

Si l'on considère les actes politiques, la plupart des pays s'accordent à dire qu'ils ne peuvent être contestés. L'Espagne a répondu que le contrôle des actes politiques est autorisé, dans la mesure où leurs « éléments réglementés » sont concernés ou lorsqu'ils affectent les droits fondamentaux garantis par la Constitution espagnole. La Belgique a précisé que les actes



« administratifs » de la Cour constitutionnelle et des assemblées législatives, de la Cour des comptes, du Conseil d'État et des juridictions administratives, ainsi que des organes du pouvoir judiciaire et du Conseil supérieur de la justice peuvent être attaqués devant les juridictions administratives, à moins que le litige ne soit légalement confié à une autre juridiction.

## **B) Vices rédhibitoires**

Si l'on considère les vices qui peuvent conduire à l'annulation des actes administratifs, il ressort des réponses que tous les systèmes considèrent la violation du droit – entendue comme la violation de règles de forme et de fond – comme un vice de l'acte administratif.

Les conséquences de ce vice divergent cependant.

Certains pays déclarent que les actes administratifs peuvent être annulés en cas de violation du droit matériel et procédural, sans plus de précisions (par ex. l'Autriche, la Bulgarie, l'Espagne, la Suède). Plusieurs juridictions limitent la possibilité d'obtenir l'annulation de l'acte pour vice de procédure aux cas où les formes sont « substantielles/essentielles ou prescrites à peine de nullité » (Belgique, Bulgarie, Grèce, Hongrie, Slovaquie). En Allemagne, les violations du droit de la procédure n'entraînent l'annulation que dans certains cas, comme le prévoit la section I du code de procédure administrative (section 44-45 du code de procédure administrative-CAP). Au Portugal, l'annulation ne peut être obtenue que lorsque la forme juridique est totalement négligée ou en cas de violation absolue des règles de procédure. La Hongrie autorise l'annulation pour violation des règles de procédure, mais seulement s'il ne peut y être remédié au cours de la procédure. En Estonie, en Italie, en Norvège et en Slovénie, la violation des règles formelles/de procédure ne constitue pas un motif d'annulation si le contenu final de l'acte n'aurait pu être différent de celui effectivement adopté.

Plusieurs systèmes juridiques prévoient des formes de contrôle juridictionnel de la conformité de l'acte à l'objet de la loi, en recourant aux notions d'excès ou de détournement de pouvoir (par ex. la France, la Grèce, l'Italie). Le droit bulgare contient la notion de vice de « non-conformité » à l'objet de la loi.

Au Royaume-Uni, l'annulation peut être obtenue sur la base d'un certain nombre de vices élaborés par la jurisprudence, tels que l'interprétation incorrecte ou le détournement des pouvoirs accordés par le Parlement (« *illegality* »), la violation des règles de procédure (par ex. les violations du droit de se faire entendre) ou l'irrationalité. Dans d'autres systèmes juridiques, des principes non codifiés peuvent aussi être invoqués pour obtenir l'annulation, comme c'est le cas de la notion de sécurité juridique aux Pays-Bas.



L'incompétence est un vice rédhibitoire dans la majorité des juridictions interrogées. Elle est souvent considérée comme relevant de la catégorie générale de violation du droit.

## **I. 4 CONTENU DE LA DÉCISION JUDICIAIRE D'ANNULATION : ANNULATION PARTIELLE, SUBSTITUTION DE L'ACTE ET FAÇONNEMENT DE L'ACTION ADMINISTRATIVE ULTÉRIEURE**

### **A) Annulation partielle**

La plupart des pays ont répondu que le juge pouvait annuler partiellement un acte illégal. Certains pays ont précisé qu'il fallait pour cela que l'acte soit divisible (par ex. l'Allemagne, l'Autriche, Chypre, l'Espagne, la France, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovaquie). La Finlande a précisé que l'annulation partielle n'était pas autorisée si elle pouvait modifier la décision *in toto*, d'une manière incompatible avec son contenu.

### **B) Remplacement de l'acte**

Il ressort des réponses que le juge administratif peut, en théorie, se substituer à l'administration, mais les modèles diffèrent considérablement.

Dans plusieurs pays, le juge ne peut se substituer à l'administration qu'en cas d'activité contraignante, « *in concreto* » ou « *in abstracto* » (Allemagne, Bulgarie, Espagne et Italie). En Autriche, les tribunaux de première instance peuvent se substituer à l'administration publique si les faits pertinents ressortent du dossier. Ils peuvent également vérifier les constatations factuelles pour des motifs de rapidité ou si cela permet d'importantes économies (art. 28, § 2 VwGVG).

La Croatie a répondu que la Cour se substituait à l'administration en cas d'annulation, à moins que la décision n'ait un caractère discrétionnaire ou que cela soit impossible en raison de la « nature de la question » (art. 58 du code). En Suède, la substitution est la règle. Au Luxembourg, la substitution dépend du recours introduit. Elle est admise en cas de recours en réformation, mais pas en annulation. La Lettonie admet en théorie cette possibilité, dans les cas prévus par la loi, mais celle-ci ne prévoit pas de cas précis.

D'autres pays ont répondu que la substitution était possible dans certaines matières. À Chypre, en Estonie et en Finlande, la Cour peut ainsi se substituer à l'administration, mais uniquement en matière fiscale et d'immigration. En République tchèque, la substitution est possible en matière de sanctions, d'accès, de référendums et d'élections.

La substitution n'est généralement pas autorisée en Irlande, en Roumanie, au Royaume-Uni ni en Turquie. Le Royaume-Uni a toutefois spécifié un certain nombre de cas dans lesquels la substitution est exceptionnellement autorisée.





La plupart des pays ont répondu par l'affirmative.

Certains pays ont répondu que, dans leur système, un tel pouvoir était toujours ou en règle générale exclu (Grèce, Irlande, Turquie). C'est possible au Royaume-Uni, mais de manière strictement limitée.

En France, si la juridiction qui statue sur un excès de pouvoir ne peut se substituer à l'administration, le juge de plein contentieux dispose dans ce cas de pouvoirs très larges, en ce compris celui de réformer un acte administratif et de remplacer la décision de l'administration par la sienne.

L'Allemagne a précisé que la modification n'était pas possible lorsque l'autorité administrative était autorisée à exercer un pouvoir discrétionnaire. Dans les autres cas, le juge pouvait obliger l'autorité administrative à accomplir l'acte demandé (art. 113, § 5 CACP). Il n'y a que dans ce cas que le juge peut modifier un acte administratif.

### **C) Mise en conformité**

Le Luxembourg a souligné qu'en cas de recours en annulation, le juge pouvait, par la motivation de sa décision, esquisser la nouvelle décision à mettre en œuvre par l'administration une fois celle-ci saisie après l'annulation de la décision précédente.

## **I. 5. EFFETS DE LA DÉCISION JUDICIAIRE D'ANNULATION ET SA MODULATION**

Il ressort des réponses que, dans la plupart des juridictions, l'annulation a un effet rétroactif. Toutefois, dans certains États, l'annulation a, toujours ou pour certains actes, un effet *ex nunc*. En Finlande, l'annulation a, en règle générale, un effet *ex nunc* (à cet égard, il est par exemple précisé que « si l'élection d'un membre d'un conseil ou d'une commission municipale est déclarée illégale par un jugement ultérieur, les décisions adoptées par le conseil ou la commission ne deviennent pas nulles rétroactivement. Par contre, si un permis de construire a été accordé et que le demandeur a obtenu le droit de commencer les travaux avant que la décision n'ait acquis force de loi, l'annulation du permis par un jugement ultérieur rendra le permis nul, de sorte que les travaux effectués dans l'intervalle devront être démolis »). Au Portugal, l'annulation d'un acte administratif prend effet, en règle générale, à la date à laquelle le jugement devient définitif (*ex nunc*), mais par décision du juge administratif ou de l'administration elle-même, elle a un effet *ex tunc*, en éliminant les effets produits entre-temps par l'acte illégitime. Au contraire, en Norvège, l'annulation sort généralement ses effets à la date d'adoption des mesures (*ex tunc*), mais pour les prononcés d'annulation concernant les permis ou les prestations, l'annulation prend effet à la date à laquelle le jugement devient définitif.



En Lettonie, c'est le juge qui détermine la date à partir de laquelle l'acte administratif doit être considéré comme annulé (dans la plupart des cas, à partir de la date de son adoption).

Certains pays ont donné des réponses spécifiques pour l'annulation des actes généraux et réglementaires. En Croatie, l'annulation des actes généraux prend effet à compter du jour de la publication du jugement au journal officiel. Le Luxembourg a précisé que si l'annulation des actes individuels est normalement rétroactive, avec la possibilité pour le juge de lui donner un effet *ex nunc*, pour les actes réglementaires, l'annulation ne prend effet *ex lege* qu'à partir du moment où la décision judiciaire est devenue définitive. La Cour constitutionnelle luxembourgeoise doutait toutefois de la constitutionnalité d'une disposition aussi bien arrêtée, et une modification législative est en cours pour introduire la possibilité de moduler aussi les effets de la décision d'annulation pour les actes réglementaires.

La Lituanie a précisé que l'annulation des actes réglementaires a, en principe, un effet *ex nunc*. Toutefois, compte tenu des circonstances de l'espèce, l'annulation peut prendre effet dès l'adoption de l'acte. La République tchèque a précisé que l'annulation des actes généraux prend effet *ex nunc* ou à partir de la date future indiquée par le juge.

Si l'on considère la possibilité reconnue par le juge de moduler les effets de la décision d'annulation dans le temps, il convient de noter que les réponses à cette question recourent, en partie, les réponses données à la question précédente.

Plusieurs pays ont répondu que dans leurs systèmes juridiques respectifs, le juge n'était pas autorisé à moduler dans le temps les effets de ses décisions d'annulation (Allemagne, Autriche, Bulgarie, Chypre, Croatie, Norvège, Pologne, Serbie, Slovénie, Suède, Turquie). D'autres (Belgique, Italie, Luxembourg et Portugal) ont au contraire répondu que la loi prévoyait cette possibilité. En Italie, la modulation dans le temps des décisions d'annulation n'est pas prévue par la loi mais par la jurisprudence, dans des cas spécifiques.

En France, la jurisprudence a considéré que le juge administratif pouvait exceptionnellement ordonner le maintien, même partiel, des effets de l'acte annulé, si l'effet rétroactif de l'annulation entraînait des conséquences manifestement excessives au regard du principe de sécurité juridique.

L'Espagne a répondu que le juge pouvait parfois (« dans certaines procédures ») moduler les effets du jugement : à cet égard, il a été rapporté que dans le cadre d'un litige environnemental, par exemple, le juge pouvait reporter l'effet de l'annulation pour permettre l'entrée en vigueur d'une nouvelle décision.



En Lituanie, le juge peut moduler les effets d'un jugement annulant un acte réglementaire en le rendant rétroactif ou ordonner que le jugement soit publié après un certain délai afin d'en reporter les effets.

En Lettonie, la Cour décide toujours, au cas par cas, du moment à partir duquel l'annulation prend effet.

En République tchèque, il n'est possible de moduler les effets du jugement dans le temps que lorsque l'annulation concerne des mesures de nature générale. En Grèce, la modulation des effets du jugement dans le temps n'est autorisée que dans le cadre du contrôle de l'excès de pouvoir. En Hongrie, la modulation n'est autorisée que si elle est justifiée par l'intérêt public, la sécurité juridique ou des intérêts particulièrement importants pour les parties concernées. La Finlande a répondu que la modulation est en théorie autorisée mais qu'« il n'existe pas de doctrine spécifique à cet égard ».

## **I. 6. ACTION EN RÉPARATION : PROCÉDURE, CONDUITE DOMMAGEABLE ET PRÉJUDICE INDEMNISABLE**

La majorité des pays ont répondu qu'un recours en réparation pouvait être intenté indépendamment d'autres recours (Belgique, Bulgarie, Estonie, France, Grèce, Irlande, Italie, Norvège et Turquie, notamment).

Dans certains pays, le recours visant à la condamnation au paiement d'une somme d'argent doit nécessairement être introduit conjointement à un autre recours (Croatie, Espagne, Serbie). L'Allemagne a précisé qu'« une injonction autonome de payer n'est envisageable que si aucun acte administratif n'est nécessaire pour estimer ou préciser l'action en justice ».

Dans plusieurs systèmes, la juridiction civile est compétente pour la demande de réparation. Il faut dès lors nécessairement introduire celle-ci séparément de la demande d'annulation (Chypre, Pologne, République tchèque). Au Royaume-Uni, la demande de réparation ne peut être traitée dans le cadre de la procédure de contrôle juridictionnel mais dans celui de la procédure civile d'indemnisation d'un acte dommageable.

La Slovaquie a répondu que la juridiction administrative pouvait, en théorie, entendre les demandes d'indemnisation, mais qu'elle refusait en pratique toujours de le faire. Ces demandes sont dès lors entendues dans le cadre d'une procédure civile. En Suède, les tribunaux civils sont compétents, mais le Chancelier de justice a le pouvoir de régler les demandes extrajudiciaires au nom de l'État.



En Lettonie et aux Pays-Bas, une demande d'indemnisation peut être introduite en même temps qu'un autre recours. Alternativement, elle doit être soumise à l'administration après l'annulation et ce n'est qu'ensuite qu'il est possible de contester un éventuel refus.

Les délais d'introduction d'un recours varient considérablement d'une juridiction à l'autre et les réponses fournies ne précisent pas toujours le délai pour introduire le recours. De nombreux pays ont répondu que le délai pour tenter un recours en réparation devant une juridiction civile ou administrative est le délai de prescription ordinaire pour les obligations découlant d'une faute non contractuelle (3 à 5 ans en moyenne).

En Italie, le recours en réparation des dommages pour atteinte aux intérêts légitimes, introduit de manière indépendante, doit respecter le délai de prescription de cent vingt jours, à compter du jour où l'événement s'est produit ou du moment de la connaissance de la mesure si le dommage en découle directement.

La Slovaquie précise que le délai de trois ans commence à courir à partir du moment de la connaissance du dommage ou de la notification de l'annulation ou de la modification de l'acte si le droit à réparation découle de cette décision.

Le Royaume-Uni a souligné que le délai est d'un an s'il s'agit d'une violation du *Human Rights Act*, à moins que la Cour ne considère qu'un délai différent ne soit approprié ; dans les autres cas, le délai est de six ans.

En République tchèque, les délais diffèrent selon que la demande a trait à l'indemnisation de dommages matériels ou immatériels : le délai est de 3 à 10 ans pour les dommages matériels et de 6 mois à 10 ans pour les dommages immatériels.

En Croatie, le recours en réparation doit être introduit simultanément au recours en annulation, dans le délai prévu pour ce dernier (trente jours).

En Espagne, le délai est de deux mois et correspond au délai pour contester l'acte.

En Turquie, les parties intéressées peuvent introduire des recours en annulation et des recours de plein contentieux directement devant le Conseil d'État ou devant les juridictions administratives et fiscales, ou en déposant directement un recours de plein contentieux. Dans ce dernier cas, la loi requiert qu'une demande soit adressée à l'administration avant de demander en justice la réparation du préjudice résultant de l'action administrative (« recours de plein contentieux »). La demande préalable doit être introduite dans un délai d'un an à compter de la notification écrite ou de la connaissance de l'acte dommageable et, en tout état de cause, dans un délai de cinq ans à compter de la date de l'acte. La disposition précise ensuite que « si ces demandes sont partiellement ou totalement rejetées, un recours peut être introduit dans le délai applicable pour ce recours à compter du jour suivant la



notification de la procédure en la matière ou, si aucune réponse n'est donnée à la demande dans les trente jours, à compter de la fin de cette période ».

## I. 7. RELATION AVEC LE RECOURS EN ANNULATION ET CHARGE DE LA PREUVE

### A) Types de dommages indemnifiables

La plupart des pays ont répondu que toute action ou omission illégale de l'administration publique peut donner lieu à des dommages indemnifiables.

Certains pays ont répondu qu'un recours en réparation contre l'administration publique est envisageable dans tous les cas susmentionnés (Bulgarie, Croatie, Italie, Lituanie, Roumanie).

L'Irlande et le Royaume-Uni prévoient la possibilité d'intenter un recours en réparation dans certaines circonstances.

Le Royaume-Uni a précisé qu'un recours en réparation peut être intenté en cas de violation d'une obligation légale si la personne concernée peut prouver que l'obligation a été imposée pour protéger un groupe restreint de citoyens et que le Parlement a voulu leur conférer un droit de recours privé, ou en cas de violation d'un devoir de diligence prévu par la *common law*, ou encore si l'administration a délibérément abusé de son pouvoir (*misfeasance of public office*). En Irlande, en revanche, une indemnisation peut également être accordée en cas de responsabilité de l'État résultant d'une application incorrecte du droit de l'UE, conformément à la jurisprudence Francovich ; ce type de préjudice n'est plus indemnifiable au Royaume-Uni depuis 2018, suite au retrait du pays de l'Union européenne.

Au Luxembourg, le dysfonctionnement objectif de l'administration est une cause d'indemnisation des dommages matériels et immatériels, y compris la perte de chance, mais le litige afférent relève de la compétence des juridictions judiciaires. En Slovaquie, les dommages-intérêts pour mauvaise administration (soit la violation du devoir d'une autorité administrative de prendre des mesures ou une décision dans le délai prévu par la loi, le fait qu'une autorité administrative omette d'exercer la puissance publique, le retard inutile dans les procédures ou toute autre intervention illégale dans les droits et les intérêts légalement protégés des personnes physiques et morales) sont également pris en considération.

La Belgique a évoqué la possibilité d'obtenir du juge administratif une réparation équitable pour la réparation d'un dommage exceptionnel, moral ou matériel, causé par une autorité administrative. Dans ce cas, la condition de recevabilité du recours en vue d'obtenir cette indemnité est le rejet préalable, total ou partiel, de la demande adressée à l'administration publique à cette fin ou le silence/l'inexécution de celle-ci. Ce recours entraîne l'exclusion de



demander la réparation du même préjudice dans le cadre d'une procédure civile (exclusion qui fonctionne également en sens inverse).

En général, les pays ont répondu que les dommages matériels comme les dommages immatériels peuvent être indemnisés. Dans certains pays, comme l'Allemagne et la Serbie, seuls les premiers donnent lieu à une indemnisation.

La France a précisé que le *pretium doloris* et la perte de chance ne sont indemnisables que si le préjudice n'est pas une simple éventualité.

Le Luxembourg et les Pays-Bas ont répondu que la perte de chance était indemnisable en vertu de leur droit respectif, tandis que la Suède a déclaré que les dommages matériels et immatériels étaient indemnisables. La Suède a souligné que la notion de perte de chance était inconnue dans son droit, mais qu'un manque à gagner résultant d'une erreur d'un organe gouvernemental pouvait être indemnisé en tant que dommage matériel.

## **B) Dommage évitable et relations avec les recours en annulation**

Il ressort des réponses que, dans la plupart des juridictions, les dommages qui auraient pu être évités en engageant une action en justice appropriée ne peuvent donner lieu à une indemnisation.

Dans certaines juridictions, l'annulation préalable de l'acte est une condition de recevabilité du recours visant à obtenir la réparation des dommages qui découlent directement de l'acte (Allemagne, Chypre, Espagne, Lettonie, Portugal, Roumanie et Luxembourg en vertu de la jurisprudence).

Aux Pays-Bas, la jurisprudence considère qu'une mesure qui n'est pas contestée dans le délai imparti est consolidée, de sorte que tant le juge administratif que le juge civil la considéreront comme légitime, indépendamment de tout vice de fond ou de forme. L'acte administratif acquiert une valeur juridique formelle (« *formele rechtskracht* »). Toutefois, la jurisprudence elle-même a posé des exceptions à cette règle, comme dans le cas de décisions permettant l'exécution d'activités comportant des risques importants pour les personnes et les biens, étant donné que les dommages surviennent souvent à une date ultérieure et qu'on ne peut pas attendre des personnes concernées qu'elles contestent l'acte administratif afin de prévenir tout dommage ultérieur.

Dans d'autres juridictions, le fait de ne pas introduire de recours en annulation ou une autre action ne constitue pas un obstacle et n'est pas considéré comme un comportement négligent (Croatie, France, Grèce, Serbie, Turquie). La France et la Grèce ont précisé que le fait de ne pas introduire de recours en annulation ne constitue pas une condition de



recevabilité du recours en réparation et n'affecte pas le montant total des dommages-intérêts demandés.

Le Royaume-Uni a indiqué, de manière générale, que dans certains cas spécifiques, le fait de ne pas introduire de recours en annulation pouvait affecter le droit à des dommages-intérêts ou le montant de ceux-ci, et que l'introduction d'une demande de dommages-intérêts dans une procédure civile pouvait être considérée comme un abus de procédure dans les cas où le requérant aurait pu demander un « *judicial review* » (contrôle juridictionnel).

### **C) Élément subjectif**

Il ressort des réponses que la plupart des pays considèrent que la responsabilité de l'administration est objective (sans faute) et que la charge de la preuve des éléments de l'acte dommageable incombe au requérant.

Peu de juridictions demandent de prouver l'élément subjectif de l'acte dommageable, qu'il s'agisse d'une intention de nuire ou d'une négligence.

### **D) Charge de la preuve**

En France, la charge de la preuve incombe toujours à la partie lésée, mais peut varier selon que l'administration est en faute ou non, comme dans les cas de responsabilité objective (« responsabilité sans faute »).

L'Allemagne et la Lettonie précisent que la charge de la preuve est atténuée par les pouvoirs du juge au stade préliminaire.

Le Royaume-Uni répond qu'il appartient au requérant de prouver qu'un acte dommageable susceptible de donner lieu à des dommages-intérêts a été commis et d'établir qu'il a subi un préjudice, selon toute probabilité (voir *R (Sturnham) v Parole Board* [2013] UKSC 23, paragraphe 82).

En Estonie, la charge de la preuve des éléments constitutifs de la responsabilité, c'est-à-dire l'identification du droit violé et des dommages subis, incombe au requérant. Il existe toutefois une présomption légale en ce qui concerne les dommages non patrimoniaux. C'est par exemple le cas lorsqu'une personne introduit un recours en raison du préjudice subi du fait de la perte injustifiée de sa liberté personnelle, en cas d'atteinte par l'administration à la sécurité et à la santé des personnes, ainsi qu'en matière de « notoriété publique ».

La Roumanie (HCCJ) a précisé que la charge de la preuve de la responsabilité de l'administration publique incombait, en règle générale, à la partie lésée. Dans les litiges concernant la détermination de la rémunération des fonctionnaires, la jurisprudence considère que la charge de la preuve incombe à l'employeur qui doit produire tous les



documents pertinents, tandis que dans les litiges fiscaux, la charge de la preuve de la légalité de l'acte et de la détermination de la créance fiscale incombe à l'autorité fiscale.

En Slovénie, les règles générales du droit civil s'appliquent, mais il existe une présomption de faute (relative) dans le chef de l'administration.

La Turquie, en revanche, affirme qu'un acte administratif accompli dans l'intérêt général, même s'il est légal, peut donner droit à une indemnisation lorsqu'il génère une charge exceptionnelle exclusivement pour certains individus, comme dans le cas d'activités à risque. Le principe fondamental d'égalité devant les charges publiques et le principe d'équité sociale justifient dans ces cas la responsabilité de l'administration pour les dommages causés par ses actes ou actions sans faute et il appartient d'office au juge de déterminer la « faute du service ».

## I. 8. RECOURS EN VUE D'UNE ORDONNANCE D'INJONCTION DE LA MESURE

La majorité des pays ont répondu par l'affirmative (Allemagne, Bulgarie, Espagne, Grèce, Hongrie, Italie, Lettonie, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie).

La France a souligné que « *La situation évoquée dans cette question se plie difficilement aux catégories traditionnelles du contentieux administratif français* ».

L'Allemagne s'est référée à l'art. 113 co. 5 CACP : « Dans la mesure où le rejet ou l'omission de l'acte administratif est illégal et que les droits du plaignant sont violés de ce fait, la Cour annoncera l'obligation qui incombe à l'autorité administrative d'effectuer l'acte officiel demandé si l'affaire est prête à être jugée ».

Au Portugal, il peut être ordonné à l'administration publique d'adopter l'acte administratif illégalement omis si les conditions suivantes sont remplies : (a) absence de décision dans le délai légal ; (b) rejet de la demande ou refus de l'examiner ; (c) violation de l'obligation de décider, indépendamment de l'existence d'une demande ; (d) remplacement d'un acte administratif par un contenu positif qui ne satisfait pas pleinement la demande de l'intéressé.

La Grèce a précisé que le juge administratif pouvait ordonner à l'administration d'adopter un acte qu'elle a illégalement refusé, lorsque son adoption est imposée par la loi.

Le Luxembourg a indiqué que le juge administratif ne pouvait ordonner l'adoption d'un acte administratif spécifique. Toutefois, dans le cadre du recours en réformation, le juge administratif peut adopter une décision qui remplace celle qui a été jugée illégale. Comme déjà précisé dans la réponse 8, dans le cadre du recours en annulation, le juge peut,





dans la motivation de sa décision, fournir les instructions à suivre pour la nouvelle décision qui doit être adoptée.

D'autres pays ont répondu, sans plus de précisions, que cette possibilité était exclue (par ex. la Lituanie, la Norvège, la Slovaquie, la Slovénie).

La Finlande a répondu que les tribunaux ne disposent pas d'un recours général si une autorité administrative tarde de manière persistante à prendre une décision ou néglige même totalement de le faire.

## I. 9. POUVOIRS DU JUGE: CONVERSION DES ACTIONS

Il convient de noter que la question a été interprétée de différentes manières. Cela ressort du fait que certaines réponses concernent la conversion du recours, tandis que d'autres concernent la requalification de la demande.

En Italie, le code de procédure administrative charge le juge de qualifier le recours introduit, conformément à l'adage « *iura novit curia* ». Le juge ne peut donc requalifier la demande, entraînant la conversion du recours, que si le recours initialement proposé réunit toutes les conditions préalables applicables à celui dans lequel il est converti. Un recours visant à établir le droit d'une entreprise d'obtenir une révision du prix d'un contrat de fourniture par une administration publique peut ainsi être converti en un recours contre le silence de l'administration sur la demande de révision.

Cependant, la plupart des pays indiquent que la conversion du recours d'office n'est pas possible dans leurs juridictions respectives.

La requalification de la demande par le juge est toutefois autorisée dans de nombreux pays.

La France a précisé que, puisque les recours pour excès de pouvoir ne requièrent pas les services d'un avocat, contrairement aux recours de plein contentieux, la requalification du recours par le juge revêt une importance particulière (« Si une requête, introduite sans avocat, se présente sous la forme d'un recours pour excès de pouvoir alors qu'il s'agit en fait d'un recours de plein contentieux (...), alors le juge peut prétoriquement requalifier lesdites conclusions et rejeter ladite requête pour irrecevabilité »).

La Hongrie a répondu que la conversion n'est autorisée que dans les affaires introduites par le gouvernement central lorsque les autorités locales n'exercent pas leurs pouvoirs décisionnels ou réglementaires.





Italian Presidency of ACA-Europe 2021-2023  
Présidence italienne de l'ACA-Europe 2021-2023  
Presidenza italiana dell' ACA-Europe 2021-2023



L'Irlande a souligné que la Cour suprême, si elle estime qu'elle ne peut pas condamner l'administration dans le cadre d'un *judicial review*, peut ordonner que l'affaire soit poursuivie au civil.



Cofinancé par  
l'Union européenne

## SESSION II

### RITES SPÉCIAUX

#### II. 1. RITES « SPÉCIAUX » ET FORMES DE DIFFÉRENCIATION DE LA PROTECTION QUI RESSORTENT DES RÉPONSES DES ÉTATS

#### II. 2. RECOURS CONTRE LE SILENCE

#### II. 3. EXÉCUTION DES JUGEMENTS DU JUGE ADMINISTRATIF : TAUX D'EXÉCUTION ET VOIES DE RECOURS EN CAS D'INEXÉCUTION

#### II. 4. RÉGIME DE FORCE EXÉCUTOIRE DES JUGEMENTS DE PREMIÈRE INSTANCE

#### II. 5. « ÉPUISEMENT » DU POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE DE L'ADMINISTRATION APRÈS UNE ANNULATION JUDICIAIRE

#### II. 1. RITES « SPÉCIAUX » ET FORMES DE DIFFÉRENCIATION DE LA PROTECTION QUI RESSORTENT DES RÉPONSES DES ÉTATS

La plupart des systèmes juridiques disposent de règles de procédure « différenciées ». Les matières et les domaines dans lesquels se manifeste cette différenciation ne coïncident que partiellement. Ces choix reflètent les particularités « domestiques » des systèmes juridiques particuliers ou une « uniformité » partielle du système de l'Union européenne.

Les domaines et les matières dans lesquels les systèmes juridiques prévoient, le plus souvent, des règles de procédure « différenciées » sont ceux relatifs à la protection d'intérêts « sensibles » ou ayant un impact « économique-social » important, comme l'immigration, la planification, les marchés publics, l'environnement, les procédures d'expropriation, la fiscalité, les élections et les litiges avec les autorités administratives indépendantes. Il existe également des rites qui manifestent un besoin commun et généralisé de simplification et d'accélération de la protection judiciaire, comme dans le cas de l'accès aux documents, du silence de l'administration (qui a un sens distinct dans les différents systèmes juridiques), dans les procédures d'injonction et d'exécution des jugements administratifs, ainsi que dans les procédures en réparation.

Dans de nombreux cas, la mise en place de règles de procédure spéciales permet d'assurer une plus grande protection dans des domaines particuliers qui répondent aux spécificités nationales : on peut citer en guise d'exemples les systèmes hongrois et polonais, qui prévoient une protection « simplifiée » pour la délivrance de certificats, ou le système portugais, dans la cadre duquel une procédure simplifiée est réglementée pour les litiges dans les « procédures massives ».



Nombre de systèmes juridiques ont également tendance à prévoir une protection différenciée pour garantir une meilleure sauvegarde des droits fondamentaux (comme la santé ou la sécurité). Dans la plupart des juridictions, il existe également des règles « spéciales » pour l'octroi de mesures provisoires. Ce point sera examiné plus en détail ci-dessous dans la Session III.

Dans certains cas (comme en Bulgarie et en Norvège), l'existence de règles matérielles « spéciales » (par ex. pour l'indemnisation des dommages résultant d'une mesure administrative illégale) ne correspond pas à un régime procédural spécial, et les règles ordinaires continuent de s'appliquer.

Spécifiquement, en Allemagne et en Norvège, au lieu de prévoir le recours à des règles de procédure différenciées, le système anticipe le « caractère spécial » de certaines matières en leur appliquant un régime procédural différencié (par ex. en prévoyant l'accélération des délais de demande et de contrôle des actes administratifs).

Cette discipline « spéciale » trouve sa source directement dans le code (dans certains pays comme l'Italie), dans les sources législatives qui régissent de manière générique le processus administratif (Autriche, France et Royaume-Uni), ou bien encore dans des lois spéciales (Belgique). Parfois, comme en Suède, les dispositions légales vont de pair avec la possibilité pour les tribunaux de « calibrer » davantage la différenciation de la protection dans leurs procédures internes.

Les États qui ont répondu qu'il existait des règles de procédure « spéciales » ont également souligné que la « différenciation » coïncide, dans la plupart des cas, avec la mise en place de « procédures accélérées » pour l'introduction d'une demande en première instance, le déroulement du procès ou l'adoption de la décision judiciaire, ou encore avec la mise en place d'exceptions aux règles de procédure ordinaires (« procédures simplifiées »). C'est ce qui ressort des réponses données par l'Autriche, la Croatie, la France, la Grèce, l'Irlande, Malte, la Pologne, la République tchèque, la Roumanie, la Serbie et la Turquie.

Outre ce qui précède, d'autres pays ajoutent qu'il existe, dans leur système juridique, certaines exceptions relatives à la « compétence » des juridictions administratives (Belgique, Finlande, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Pays-Bas, Slovénie). Certains de ces derniers pays précisent que cette exception consiste à écarter, dans certains litiges, la possibilité de faire appel des décisions de première instance (en Lettonie pour les litiges électoraux et au Luxembourg pour les litiges en matière d'immigration et nés lors de la pandémie de Covid-19). Dans certains cas, cependant, la spécificité est déterminée par la possibilité de faire appel directement devant la CAS (au Luxembourg et en Slovénie pour les litiges électoraux).



La Norvège a répondu qu'il n'y avait pas, de manière générale, dans son droit de règles spéciales concernant les délais d'introduction d'un appel ou le déroulement de la procédure.

Certains pays ont noté que le domaine de différenciation de la protection procédurale était beaucoup plus large, impliquant également une plus grande extension des pouvoirs du juge, l'élargissement de la procédure contradictoire (Estonie), le type de décisions qui peuvent être rendues (Grèce et Lituanie), la possibilité pour le juge de fournir un raisonnement plus rationalisé (Grèce et Italie) ou de recueillir des preuves de manière plus informelle et rapide. La Grèce a également souligné que les mesures provisoires *ante causam* ne peuvent être accordées qu'en matière de marchés publics.

D'autres spécificités reflétant des particularités « nationales » ressortent également des réponses.

Il ressort de la réponse donnée par Chypre que cette dernière inclut également dans le domaine de « spécialité » les cas dans lesquels l'exercice du recours hiérarchique est une condition d'accès au jugement administratif (par ex. en matière de marchés publics). La Slovaquie a, en revanche, indiqué que chaque action juridictionnelle avait sa propre discipline différenciée et que la plus grande spécialité consistait dans les conditions spécifiques (en complément des conditions « ordinaires ») de la légitimité de l'appel.

Il convient également de mentionner la réponse des Pays-Bas, qui ont souligné que les tribunaux administratifs avaient le pouvoir d'adopter une décision provisoire, permettant à l'autorité administrative de remédier, par exemple, à un vice de procédure ou à un défaut de motivation. Cette procédure est appelée « boucle administrative » (« *bestuurlijke lus* »).

Dans leurs réponses, la plupart des pays ont souligné que des règles de procédure « différenciées » sont établies à la fois « par matière » et par actions juridictionnelles susceptibles d'être intentées (Autriche, Belgique, Chypre, Croatie, Espagne, Finlande, Grèce, Hongrie, Italie, Lettonie, Pays-Bas, Portugal, Roumanie, Royaume-Uni, Suède et Turquie). D'autres ont répondu que la spécialité concernait exclusivement ou principalement les « matières », mais pas les actions (France, Irlande, Lituanie, Luxembourg, Pologne, République tchèque, Serbie, Slovénie).

Rarement, la différence de protection a uniquement trait aux actions qui peuvent être intentées (Slovaquie) et non aux matières spécifiques.

## II. 2. RECOURS CONTRE LE SILENCE

Presque tous les pays ont répondu que leur système juridique prévoyait un recours judiciaire contre le silence de l'administration (Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre,



Croatie, Espagne, Estonie, France, Grèce, Hongrie, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Serbie, Slovaquie, Slovénie, Suède, Turquie), sans toujours préciser s'il fallait entendre par là une simple inertie, comprise comme le manquement à l'obligation générale de pourvoir, ou un silence ayant valeur de consentement ou de refus.

La Finlande et la Norvège ont répondu qu'aucun acte de procédure spécifique n'était prévu dans leur législation à ces fins. Dans le système norvégien, la préférence a été donnée aux recours procéduraux, limitant la protection judiciaire aux recours en réparation. Dans le système finlandais, seul le Chancelier de justice ou l'Ombudsman peuvent réagir contre le silence pour défendre la « légalité ». Sur ce point, la Finlande a également précisé que, même à défaut de toute disposition légale prévoyant un recours des particuliers contre le silence de l'administration, une jurisprudence particulièrement protectrice a précisé que le juge administratif pouvait saisir l'administration compétente en faisant expressément valoir son obligation de prendre une décision, afin d'éviter une inertie entraînant une atteinte aux droits du particulier.

Si l'on considère la source de la protection contre le silence, celle-ci est directement prévue par la Constitution dans un seul système juridique (Chypre). Dans les autres, elle est reprise dans des dispositions générales de procédure ou dans des lois spéciales. Dans certains pays (Lituanie et Espagne), la discipline de protection judiciaire contre le silence n'est pas qualifiée de « spéciale », car elle est considérée comme un recours « ordinaire ».

Il existe une certaine convergence sur le fond et la procédure.

En Belgique et en Grèce, par exemple, le silence vaut, en règle générale, refus de la demande. En France, le silence vaut en principe consentement. Il vaut toutefois décision implicite de rejet en vertu de nombreuses dispositions du Code des relations entre le public et l'administration. Dans ces cas, le silence correspond à une décision préalable, qui peut être contestée directement devant le juge administratif.

La République tchèque souligne qu'un particulier qui a épuisé sans succès ses voies de recours internes devant une autorité administrative peut demander au juge de la contraindre à se prononcer sur le fond de l'affaire. Cette procédure, précise-t-elle, ne s'applique pas dans les cas où des lois spéciales donnent au silence valeur de consentement.

La Turquie a répondu que, outre la possibilité d'agir en cas d'inertie totale, il est possible de contester l'adoption d'une mesure non définitive par l'administration publique, plutôt que d'attendre la décision finale. Dans ce cas, la décision non définitive est considérée comme un refus de la demande.



Les délais d'introduction d'un recours contre le silence divergent également. Au Luxembourg, il peut être introduit trois mois après la date à laquelle l'administration aurait dû rendre sa décision. En Pologne, il peut être introduit sans aucun délai. En Roumanie, la Cour fixe le délai et peut, en outre, imposer une pénalité à l'administration pour chaque jour supplémentaire de retard.

### **II. 3. EXÉCUTION DES JUGEMENTS DU JUGE ADMINISTRATIF : TAUX D'EXÉCUTION ET VOIES DE RECOURS EN CAS D'INEXÉCUTION**

Les données relatives aux taux d'exécution spontanée par les administrations des décisions du juge administratif tendent à converger.

La plupart des pays indiquent que l'administration se conforme toujours ou presque toujours spontanément aux jugements, sans donner de pourcentage (Allemagne, Autriche, Bulgarie, Chypre, Estonie, Finlande, Grèce, Lettonie, Lituanie, Portugal, Royaume-Uni, Slovénie, Turquie), mais en soulignant que cet aspect n'est pas particulièrement problématique.

Certains pays indiquent que l'administration se conforme aux jugements dans plus de 50 % (Belgique, Croatie, Espagne, France, Irlande, Italie, Pays-Bas, République tchèque, Roumanie, Slovaquie, Suède) voire plus de 90 % des cas (Hongrie, Luxembourg), avec un très faible taux d'appels nécessaires pour exécuter les jugements (France, République tchèque).

La Serbie ne donne pas de pourcentage, à défaut de recours devant le juge administratif pour contester l'inexécution de ses jugements. La Norvège non plus, à défaut de système de juridiction administrative. Il convient de relever la particularité de la Slovaquie où, dans les rares situations où l'administration estime que le juge administratif a commis une erreur de droit dans sa décision, il lui appartient de la contester dans le cadre d'un nouveau procès.

De nombreux pays ont répondu qu'il existait dans leur système juridique des procédures juridictionnelles, plus ou moins articulées, visant à assurer l'exécution des jugements administratifs (Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Croatie, Espagne, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Roumanie). Chypre a souligné qu'une telle disposition figurait dans sa Constitution : l'article 146.5A de la Constitution prévoit que tant le tribunal administratif que la Cour suprême ont le pouvoir d'évaluer si leurs décisions devenues juridiquement contraignantes ont été correctement et rapidement exécutées et, dans le cas contraire, d'imposer des sanctions dans la mesure prévue par la loi. Chypre a en outre souligné qu'aucune ligne directrice pour la mise en œuvre de cette disposition n'a jamais été élaborée. Cela n'a pas été nécessaire, étant donné que l'administration s'est conformée intégralement aux décisions judiciaires. Des ordonnances de suspension sont adoptées pour



l'exécution de décisions non définitives. Le fait pour l'administration de ne pas les respecter peut constituer un outrage à la Cour. La République tchèque a également indiqué que, bien qu'une procédure judiciaire spécifique existe, elle n'est jamais utilisée.

L'Allemagne, la Belgique et la France ont répondu qu'elles disposaient dans leurs systèmes juridiques d'actes de procédures spécifiques pour obtenir la pleine exécution des décisions des tribunaux de première instance et qu'une sanction financière pouvait être imposée, sous la forme d'un montant global, par unité de temps (astreinte) ou en fonction du manquement spécifique, à défaut de s'y conformer. Sur ce point, l'Allemagne souligne qu'une condamnation de l'administration à verser une somme d'argent pour compenser la non-exécution d'une décision n'est cependant pas considérée comme un recours effectif, cette somme n'étant pas versée au requérant mais à une autre autorité, ce qui fait qu'elle demeure dans le secteur public.

En Bulgarie, des recours spécifiques permettent à l'administration et au citoyen d'obtenir l'exécution de décisions judiciaires (même si elles ne sont pas définitives) ou une compensation pour leur non-exécution ou mauvaise exécution. La Grèce a souligné que des recours en exécution « forcée » ne peuvent être engagés que pour « attaquer » la propriété privée de l'État.

Le Luxembourg a souligné le fait que si l'administration n'adopte pas les actes conséquents dans les trois mois qui suivent le jugement d'annulation, l'intéressé peut demander à la Cour ayant prononcé le jugement la nomination d'un commissaire extraordinaire et que, dans plus de 95 % des cas, le simple dépôt d'une telle demande suscite l'exécution immédiate du jugement par l'administration publique, ce qui entraîne la cessation du litige. L'exécution spontanée n'exclut toutefois pas la possibilité d'intenter un recours en réparation devant la même Cour.

Certains pays ont répondu qu'ils ne disposaient pas de recours ni de procédures juridiques spécifiques pour assurer la pleine exécution des décisions du juge administratif (Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Serbie, Slovaquie, Suède, Turquie). Il ressort néanmoins des réponses données que certains systèmes juridiques disposent d'instruments qui permettent généralement de « solliciter » ou d'« ordonner » cette exécution.

Malte a ainsi déclaré que sa législation prévoit des *executive warrant procedures* (procédures de mandat d'exécution) qui permettent à la partie intéressée de demander l'exécution des jugements. Les Pays-Bas ont répondu que la compétence pour l'exécution des jugements est, en général, dévolue au juge judiciaire, mais que le juge administratif peut établir dès le départ, dans sa décision, que le défaut d'exécution entraînera l'imposition d'une astreinte (quantifiée par le juge lui-même). L'Estonie a également indiqué que sa





législation prévoit un mécanisme de sanctions financières (de 32 000 euros), qui peuvent être imposées par les tribunaux administratifs eux-mêmes, au cas où l'administration ne se conformerait pas à leur décision. La Finlande a souligné le fait que le juge administratif n'a pas, en principe, la compétence d'exécuter ses décisions, mais que la loi prévoit des cas dans lesquels la partie intéressée peut contester, devant les tribunaux, les mesures administratives qui vont à l'encontre d'une décision judiciaire antérieure.

Les réponses du Portugal et de la Turquie montrent que la non-exécution des décisions judiciaires entraîne diverses responsabilités dans le chef de l'administration (au Portugal, ces responsabilités sont disciplinaire, civile et pénale). L'Autriche a également souligné que l'exécution des jugements des tribunaux administratifs de première instance relève de la responsabilité spécifique des autorités administratives de district, qui en sont chargées.

En Suède, par contre, dans les rares cas où l'administration ne se conforme pas aux décisions judiciaires, la partie intéressée ne peut s'adresser qu'aux organes de contrôle au sein de l'administration. En Turquie, si le jugement n'est pas exécuté, un recours en réparation du préjudice pécuniaire et/ou non pécuniaire peut être engagé devant le juge administratif compétent.

Le système d'exécution britannique est, quant à lui, assez particulier. Le non-respect d'une « *mandatory order* » (ordonnance obligatoire) peut y être sanctionné comme un outrage à la Cour (voir *M v Home Office* [1994] 1 AC 377) et entraîner une amende ou une peine d'emprisonnement allant jusqu'à deux ans. La violation d'une « *declaration* » contenue dans un jugement n'a, en revanche, pas de conséquences aussi graves, en raison de son caractère non coercitif. La personne concernée peut toutefois tenter une action en justice pour la faire exécuter. Il s'agit cependant d'un recours qui n'est jamais utilisé, étant donné le taux d'exécution immédiate des décisions judiciaires par les administrations.

#### II. 4. RÉGIME DE FORCE EXÉCUTOIRE DES JUGEMENTS DE PREMIÈRE INSTANCE

Si l'on considère le caractère exécutoire des jugements de première instance, les réponses données par les États révèlent plusieurs tendances.

La première est que les décisions des tribunaux administratifs de première instance sont, en principe, immédiatement exécutoires (Autriche, Belgique, Espagne, France, Grèce, Irlande, Italie, Malte, Pays-Bas, Norvège, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Turquie). La seconde est que les décisions des tribunaux de première instance ne sont exécutoires que lorsqu'elles deviennent « définitives », c'est-à-dire qu'elles ne sont plus susceptibles de recours (Bulgarie, Estonie, Hongrie, Lettonie, Pologne, Portugal, Slovaquie, Slovénie).



En Finlande, en règle générale, les jugements ne sont exécutoires que lorsqu'ils deviennent définitifs, mais ils peuvent également l'être si (i) la loi le prévoit ; (ii) leur nature est telle qu'ils doivent être exécutés immédiatement ; (iii) l'exécution ne peut être différée pour des raisons d'intérêt public. La Serbie a indiqué que toutes les décisions rendues par les tribunaux administratifs ont des effets « obligatoires », mais que seules les décisions qui ne sont plus susceptibles de recours (« jugement définitif ») sont immédiatement exécutoires. Elle ajoute que, suite à une annulation judiciaire, si l'administration n'adopte pas – immédiatement ou dans les trente jours – une nouvelle mesure, ou n'exécute pas la décision judiciaire, la partie intéressée peut, par un acte séparé, demander à la Cour d'adopter la mesure.

Certains pays ont répondu que seules les décisions de première instance ne sont pas immédiatement exécutoires (Croatie et Luxembourg). D'autres ont précisé que les décisions de première instance ne prennent effet que si la loi le prévoit ou si le tribunal les déclare provisoirement exécutoires (Allemagne et Suède). La Lituanie a répondu sur ce point que les jugements de première instance ne sont pas immédiatement exécutoires. Seuls les jugements de la CAS ne sont pas susceptibles d'appel et sont donc immédiatement exécutoires.

Il n'y a pas non plus d'accord sur l'effet suspensif de l'appel.

À Chypre, le caractère exécutoire du jugement peut être suspendu non seulement à la demande de la partie intéressée mais aussi ultérieurement, *ex proprio motu*, par la Cour administrative. Il existe cependant une procédure spécifique d'opposition des parties après la communication de la décision.

Dans certains pays, l'introduction d'un appel ne suspend pas, en principe, la décision de première instance (Finlande, France). En France, l'appel contre un jugement en matière électorale a toutefois un effet suspensif. En Roumanie, par contre, l'introduction d'un appel a un effet suspensif automatique.

## II. 5. « ÉPUISEMENT » DU POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE DE L'ADMINISTRATION APRÈS UNE ANNULATION JUDICIAIRE

*La plupart des pays ont eu du mal à trouver, au sein de leur propre système juridique, des instruments à la disposition des parties pour contester l'illégalité susceptible de découler d'un jugement annulant une mesure administrative caractérisée par un pouvoir discrétionnaire. Il s'agit en effet d'une notion liée au système italien.*



En Italie, le jugement d'annulation d'une mesure administrative caractérisée par un pouvoir discrétionnaire engage l'administration en ce qui concerne l'illégitimité reconnue par le jugement (on parle de « déduction »). Le Conseil d'État soutient que, dans certains cas, le pouvoir discrétionnaire peut être « réduit » en raison d'une contrainte auto-imposée par l'administration publique elle-même ou de l'issue du jugement (lorsque, par exemple, l'enquête préliminaire a révélé qu'aucun autre choix technique n'était envisageable).

N'étant pas en mesure de donner une réponse précise, la plupart des pays soulignent, en général, que le contrôle du juge administratif sur les décisions discrétionnaires est plutôt limité et qu'il n'existe pas de mécanismes spécifiques pour la « réduction » progressive du pouvoir discrétionnaire de l'administration.

On tend généralement à considérer que les décisions d'annulation du tribunal de première instance peuvent aider l'administration, par leur propre motivation (« raisonnement juridique »), à ré-exercer correctement le pouvoir administratif. Certains pays soulignent que le contrôle juridictionnel est toujours limité à des profils de légitimité. Il ne peut en aucun cas limiter le caractère discrétionnaire inhérent à l'action administrative (Belgique, Bulgarie, Croatie, Hongrie). Chypre souligne que le contrôle vise principalement à vérifier le caractère raisonnable de la décision. L'Estonie, la Lettonie et le Portugal ont répondu que le juge était tenu de vérifier que l'administration avait ré-exercé son pouvoir selon les instructions qu'il lui avait données, sans pouvoir se substituer directement à elle.

Certains pays (France) ont répondu en distinguant la situation dans laquelle l'administration n'a pas répondu à la demande d'un individu (en gardant le silence et en n'exerçant donc pas son pouvoir discrétionnaire) et celle dans laquelle elle l'a expressément rejetée. Dans la première hypothèse, si la Cour constate que l'administration a méconnu son pouvoir discrétionnaire, en refusant au citoyen le droit auquel il pouvait prétendre, la décision judiciaire ne laisse à l'administration d'autre choix que d'accorder ce qui a été demandé. Dans ces cas, le jugement contient une injonction à l'administration à cette fin. La seconde hypothèse laisse une plus large marge de manœuvre à l'administration : si elle a rejeté à tort la demande d'un particulier, le jugement annulant la mesure contient souvent une injonction de ne pas prendre la mesure mais de réexaminer la question. Dans ces cas, l'administration, bien qu'ayant initialement motivé de manière erronée le premier refus, ensuite annulé, peut légitimement invoquer un autre motif pour le nouveau refus, en adoptant une décision qui sera contestable de manière indépendante.

Certaines juridictions (la République tchèque et la Slovénie) ont souligné dans leurs réponses qu'il existait une correspondance générale entre la réduction du pouvoir discrétionnaire et l'acceptation des motifs avancés par le requérant (en première instance ou éventuellement



en appel). La République tchèque a indiqué que la réduction du pouvoir discrétionnaire de l'administration était étroitement liée au principe de correspondance entre « demandé et prononcé », de sorte que le pouvoir discrétionnaire était « réduit » en fonction des motifs d'annulation de l'acte.

La Suède a observé que la « réduction » du pouvoir discrétionnaire pouvait être accentuée dans le passage de la première instance à l'appel en raison du choix du requérant concernant les parties du jugement faisant l'objet d'un appel : un choix qui permet au requérant d'obtenir en priorité (« préséance ») une décision de la CAS sur les aspects d'intérêt immédiat concernant le ré-exercice du pouvoir.

La Slovénie a répondu que le pouvoir discrétionnaire pouvait être réduit dans des cas exceptionnels où, en raison d'une pratique établie de l'administration, la Cour veillait à éviter un traitement inégal ou injuste.

La Roumanie a répondu que, en règle générale, un jugement annulant un acte administratif pour excès de pouvoir obligeait l'administration à remédier à l'illégalité constatée dans le jugement ; alors que, lorsque le juge administratif suspend l'exécution d'actes administratifs, le pouvoir discrétionnaire est « réduit » entièrement par l'effet de la décision judiciaire et de la loi. Si un nouvel acte administratif est émis avec le même contenu que celui qui a été suspendu par le juge, il est dès lors automatiquement suspendu.

Les Pays-Bas ont indiqué que le système ne permettait pas au juge administratif d'annuler d'autres décisions, similaires à celle déjà annulée. Des mécanismes permettent toutefois au juge administratif de résoudre des litiges « une fois pour toutes ». Dans ce contexte, il convient de mentionner la règle selon laquelle si l'administration modifie la mesure contestée, l'appel est automatiquement considéré comme « étendu » à cette nouvelle mesure, à moins que celle-ci ne satisfasse entièrement le requérant. La réponse souligne que ce mécanisme garantit pleinement l'efficacité de la protection juridictionnelle, dans la mesure où l'intéressé ne doit pas contester la nouvelle mesure. Un autre mécanisme favorisant la résolution rapide et « définitive » des litiges est la boucle administrative susmentionnée, en vertu de laquelle les tribunaux administratifs peuvent adopter une décision provisoire, permettant (ou, en dernier ressort, exigeant) que l'autorité administrative remédie aux erreurs commises au cours de la procédure (par ex. les violations des règles de procédure ou le défaut de motivation). Cet instrument libère la partie intéressée de la charge de contester les nouvelles décisions prises par l'autorité administrative. Finalement, le droit néerlandais prévoit ce que l'on appelle la boucle judiciaire (« *judiciële lus* »), qui permet au juge de statuer que la nouvelle mesure ne peut être contestée que devant la même juridiction, dans l'hypothèse où le jugement de la CAS





Italian Presidency of ACA-Europe 2021-2023  
Présidence italienne de l'ACA-Europe 2021-2023  
Presidenza italiana dell' ACA-Europe 2021-2023



ordonne à l'autorité administrative de prendre une nouvelle décision.



Cofinancé par  
l'Union européenne

## **SESSION III**

### **MESURES PROVISOIRES**

#### **III. 1 SUSPENSION DE L'ACTE COMME EFFET « AUTOMATIQUE » DU DÉPÔT DE LA PLAINTÉ : SYSTÈMES QUI LA PRÉVOIENT ET LIMITES DE LA RÈGLE**

#### **III. 2 TYPES DE MESURES CONSERVATOIRES ET CARACTÈRE GÉNÉRALISÉ DU RECOURS**

#### **III. 3 CONDITIONS D'OCTROI DES MESURES CONSERVATOIRES ET CONSTITUTION DE GARANTIES**

#### **III. 4 MESURES CONSERVATOIRES ANTE CAUSAM**

#### **III. 5 PROCÉDURE INTERLOCUTOIRE : MODALITÉS, MANIÈRE COLLÉGIALE OU MONOCRATIQUE DE LA DÉCISION ET POSSIBILITÉ D'APPEL**

#### **III. 6 DÉFINITION DU FOND DE L'AFFAIRE DANS LA PROCÉDURE INTERLOCUTOIRE**

#### **III. 7 SUSPENSION DES EFFETS DU JUGEMENT À TITRE DE MESURE CONSERVATOIRE EN APPEL**

#### **III. 8 STATISTIQUES SUR LA MOYENNE DE DÉCISIONS CONSERVATOIRES**

#### **III. 1 SUSPENSION DE L'ACTE COMME EFFET « AUTOMATIQUE » DU DÉPÔT DE LA PLAINTÉ : SYSTÈMES QUI LA PRÉVOIENT ET LIMITES DE LA RÈGLE**

La plupart des pays ont répondu que l'introduction d'un recours juridictionnel ne suspendait pas automatiquement les effets de la mesure, une telle suspension devant faire l'objet d'une demande de la part de l'intéressé.

En rapportant ci-dessous les données des pays ayant répondu à la question par l'affirmative ou qui, bien que répondant par la négative, ont indiqué quelques cas exceptionnels dans lesquels la suspension de la mesure résulte automatiquement de l'introduction de l'appel, il convient de noter que la suspension automatique, même si elle est déclarée opérante (Allemagne, Autriche, Bulgarie, Croatie, Finlande, Lettonie, Malte, Portugal, Suède) n'est pas absolue mais soumise à certaines conditions, comme l'introduction de l'appel dans les délais impartis et sa recevabilité (Autriche), ou encore son éventuelle justification (Allemagne). En Autriche, l'autorité peut en outre exclure l'effet suspensif automatique s'il apparaît, après avoir soupesé les intérêts contradictoires, que l'exécution urgente de la mesure est nécessaire pour éviter un danger imminent.

Dans d'autres pays, la règle de la suspension automatique est exclue dans certaines matières par une disposition légale expresse. Cette exception peut être réservée à des matières



spécifiques (il en va ainsi pour les demandes d'asile en Autriche ou les matières municipales en Finlande) ou étendue aux nombreuses dérogations expressément énumérées (Lettonie, Portugal, Suède).

Le mécanisme de dérogation diffère en Allemagne où, dans certaines matières comme la fiscalité ou les ordonnances de police, une présomption de non-suspension fait obstacle à l'application de la règle.

La Finlande a évoqué la suspension automatique du jugement, en soulignant qu'elle découle de la règle de procédure selon laquelle les décisions de justice ne peuvent être exécutées tant qu'elles ne sont pas devenues « définitives ». Elle a toutefois souligné qu'il était dérogé à cette règle dans les cas où l'appel devant la CAS faisait l'objet d'une « autorisation d'appel » préalable. Dans ces cas spécifiques, l'introduction de l'appel ne faisait pas obstacle au caractère exécutoire de la décision attaquée, ce qui neutralisait le mécanisme de suspension automatique.

La Croatie a aussi fait référence à la suspension du jugement, en précisant que la règle de suspension automatique était également applicable en cas d'appel.

Parmi les systèmes juridiques qui, tout en répondant à la question par la négative, ont expliqué les cas exceptionnels de suspension automatique, il convient de distinguer ceux qui ne prévoient une telle suspension en première instance que pour des matières spécifiques (République tchèque) ou dans des cas exceptionnels expressément prévus par la loi (Slovénie), et ceux qui ont expliqué les cas exceptionnels dans lesquels l'appel du jugement devant la juridiction supérieure entraîne sa suspension immédiate (en matière de sécurité sociale aux Pays-Bas et dans le cas des appels interjetés par l'*Immigration and Asylum Chamber of the Upper Tribunal* au Royaume-Uni).

Certains pays ont répondu que des mesures conservatoires pouvaient être ordonnées d'office par le juge (Chypre, Estonie, Finlande, Lituanie, Norvège). Sur ce point, la Norvège a précisé que la Cour pouvait décider, de sa propre initiative, de suspendre les effets de la mesure contestée, dans certains cas seulement, comme en matière de services sociaux.

### III. 2 TYPES DE MESURES CONSERVATOIRES ET CARACTÈRE GÉNÉRALISÉ DU RECOURS

Si l'on considère les types de mesures conservatoires, certains systèmes juridiques sont atypiques (Allemagne, Belgique, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, République tchèque, Royaume-Uni, Slovénie, Suède). D'autres ne connaissent que la suspension des effets de la mesure (Bulgarie, Croatie, Chypre, Norvège, Roumanie, Serbie, Slovaquie, Turquie) ou, plus



spécifiquement, la suspension de l'exécution de l'acte ou de l'action de l'administration publique (Pologne).

Dans certains pays, les mesures conservatoires autres que la suspension sont réservées aux domaines relevant de l'UE (Autriche).

Certains pays ont donné des exemples de mesures conservatoires atypiques qui peuvent être accordées : l'admission d'un candidat à un concours dont il a été exclu (Luxembourg), l'octroi d'un permis provisoire en cas d'appel contre le refus (Pays-Bas).

La majorité absolue des pays ayant répondu au questionnaire ont déclaré que la protection interlocutoire est un recours généralisé. Elle n'est donc pas limitée à certains types de litiges.

En Hongrie, la protection interlocutoire est exclue contre les mesures administratives qui (a) sont prises en exécution d'une décision judiciaire définitive ; (b) requièrent l'exercice de fonctions de protection civile ou la fourniture de services relevant des obligations de défense nationale ; (c) concernent des zones et des bâtiments de défense et militaires.

La Pologne a également précisé que l'application générale de la protection provisoire était sujette aux exceptions prévues par les lois locales entrées en vigueur ou dans les cas où le statut ou la nature de l'acte (par ex. acte de refus) s'y oppose.

La Roumanie a précisé que la suspension ne s'appliquait pas aux actes adoptés, en temps de guerre, d'état de siège ou d'urgence, à ceux relatifs à la défense et à la sécurité nationale, ni à ceux adoptés pour le rétablissement de l'ordre public ou pour éliminer les conséquences de catastrophes naturelles et d'épidémies.

La Suède, tout en affirmant le caractère général du recours, a souligné que des règles spéciales régissent les questions à examiner et la charge de la preuve dans des matières particulières, comme les marchés publics.

L'Irlande a précisé que la protection interlocutoire est par nature « équitable ». La Cour peut donc la refuser même si les critères énoncés par la jurisprudence sont réunis.

### **III. 3 CONDITIONS D'OCTROI DES MESURES CONSERVATOIRES ET CONSTITUTION DE GARANTIES**

Pour obtenir des mesures interlocutoires, il est généralement nécessaire de démontrer l'existence d'une situation urgente requérant une intervention immédiate, ainsi que la crainte raisonnable de dommages ou de pertes. Certaines juridictions requièrent, qui plus est, une idée du bien-fondé de la demande (Belgique, Estonie, France, Italie, Lettonie,





Lituanie, Luxembourg, Pays-Bas, Norvège, Portugal, Roumanie, Suède, Turquie, Royaume-Uni).

La relation entre ces deux exigences peut varier d'un pays à l'autre : en Grèce, par exemple, le caractère manifestement justifié de la demande peut être une condition alternative au préjudice.

La Finlande a souligné que l'apparence de bien-fondé, bien que n'étant pas une exigence légale, était prise en compte en pratique par la juridiction dans la décision interlocutoire.

Certains pays ont observé que la juridiction soupesait généralement les intérêts contradictoires à l'heure d'évaluer la demande de mesures conservatoires (par ex. l'Espagne, la Hongrie, la Slovaquie).

Le Royaume-Uni a fait référence à un certain nombre de décisions d'où il ressort que le requérant est tenu de démontrer qu'il peut raisonnablement s'attendre à une issue favorable et que la mesure provisoire s'impose si l'on soupèse les intérêts contradictoires.

Certains pays ont souligné que les mesures suspensives ne pouvaient être contraires à l'intérêt public (République tchèque, Serbie, Slovaquie). Chypre a souligné que l'illégalité manifeste (évidente et clairement déduite) de la décision attaquée inversait la règle selon laquelle l'intérêt public prime sur l'intérêt privé, à l'heure de soupeser les intérêts contradictoires. Aux Pays-Bas également, l'appréciation *prima facie* de l'illégalité de la mesure contestée est consistante au point de pouvoir justifier à elle seule l'octroi de mesures conservatoires, même si l'exigence d'un dommage est rappelée.

En Irlande, le code de procédure et la jurisprudence ont établi les conditions dans lesquelles des mesures provisoires peuvent être accordées. La Cour doit vérifier, dans l'ordre suivant : (a) le sérieux de la demande dont elle est saisie ; (b) l'irréparabilité du dommage que le requérant subirait du fait de la procédure et (c) la réparabilité du dommage subi par l'administration. Finalement, à l'issue du processus de vérification de l'existence des conditions précitées, la Cour soupèse les intérêts contradictoires à la lumière de l'objectif de maintien du *statu quo*.

La plupart des pays ont répondu que leur législation ne prévoyait pas la possibilité d'imposer une caution (Allemagne, Autriche, Belgique, Croatie, Estonie, France, Grèce, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, République tchèque, Serbie, Slovaquie, Suède).

Outre l'Italie, la Bulgarie, Chypre, l'Espagne, la Hongrie, Malte, le Portugal, la Roumanie et la Slovaquie ont répondu par l'affirmative, en précisant toutefois que la caution n'était prévue que pour des cas spécifiques (en cas de suspension de mesures fiscales et dans d'autres cas prévus par la loi).



La Bulgarie, quant à elle, a précisé que la juridiction pouvait ordonner le paiement d'une caution pour permettre l'exécution immédiate d'une mesure avec effet suspensif automatique si l'autorité administrative ou la partie envers laquelle la mesure a des effets favorables le demande. Dans ce cas, la juridiction peut fixer une caution.

En Hongrie et en Norvège, la caution est liée à la possibilité que la mesure conservatoire puisse causer un dommage indemnisable. La Hongrie précise que, lors de la fixation de la caution, la Cour prend en compte la mesure dans laquelle la demande est étayée.

En Irlande, la caution ne peut être accordée que pour garantir le paiement des frais de justice (*security of costs*). Cette forme de garantie est également prévue en Norvège, mais elle ne s'applique qu'à la demande de l'administration concernée et uniquement aux requérants qui ne résident pas dans un État de l'EEE.

La Lettonie a répondu à la question en faisant référence au dépôt d'une garantie de 15 €, au moment de la demande de mesures provisoires, ce dépôt étant entièrement remboursé si la demande est accordée en tout ou en partie.

Les Pays-Bas, après avoir précisé qu'aucune disposition n'impose de déposer une garantie pour la demande de mesures conservatoires, ont expliqué les règles applicables aux droits d'enregistrement pour l'ouverture de la procédure interlocutoire (dont le montant est similaire à celui applicable à la procédure au fond) et les cas dans lesquels ceux-ci peuvent être remboursés.

### III. 4 MESURES CONSERVATOIRES ANTE CAUSAM

Si l'on considère la possibilité d'introduire la demande conservatoire avant l'introduction de l'affaire au fond (*ante causam*), certains pays ont répondu qu'ils ne connaissent pas cette voie de recours (Autriche, Croatie, Chypre, Finlande, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Pologne, République tchèque, Slovaquie, Slovénie et Turquie. La Pologne précise toutefois que l'autorité administrative, saisie à titre préliminaire, peut suspendre la mesure avant le début de la procédure).

Parmi les pays qui disposent, dans leur système juridique, de mesures conservatoires *ante causam*, l'Allemagne, l'Espagne, l'Estonie, la Norvège, le Royaume-Uni et la Serbie ne précisent pas expressément s'ils perdent leurs effets si l'appel sur le fond n'est pas introduit dans les délais impartis. Il en va par contre ainsi en Belgique, en Bulgarie, en Irlande, en Italie, à Malte, aux Pays-Bas, au Portugal et en Roumanie.

En Italie, la mesure conservatoire *ante causam* perd ses effets si l'appel n'a pas été notifié dans les quinze jours suivant son adoption. Elle perd en tout état de cause ses effets soixante



jours après la date de son adoption. Seules les mesures provisoires confirmées au cours du litige au sein de la juridiction collégiale restent en vigueur.

La Serbie a répondu que les mesures accordées *ante causam* prennent effet indépendamment de l'ouverture d'une procédure au fond. La Norvège et le Royaume-Uni ont souligné le fait que la détermination de la durée de ces mesures est laissée à l'appréciation de la juridiction.

La Suède a répondu que, bien que la possibilité de demander des mesures provisoires *ante causam* ne soit pas expressément prévue, la souplesse particulière de la procédure permettrait au requérant de les demander en spécifiant le fond de l'affaire à un stade ultérieur.

Il convient de mentionner en particulier les pays dans lesquels seules certaines mesures provisoires peuvent être demandées de manière autonome (comme le référé-liberté en France, ou la demande d'obtention préalable de preuves en Hongrie). En Grèce, les mesures interlocutoires *ante causam* ne sont autorisées que dans le domaine des marchés publics et demeurent en vigueur indépendamment de l'introduction d'une procédure au fond.

### **III. 5 PROCÉDURE INTERLOCUTOIRE : MODALITÉS, MANIÈRE COLLÉGIALE OU MONOCRATIQUE DE LA DÉCISION ET POSSIBILITÉ D'APPEL**

Aucune règle spécifique ne régit les procédures interlocutoires dans certaines juridictions (Autriche, Croatie, Finlande). Elles suivent donc les règles de la procédure au principal, parfois uniquement adaptées pour des indications minimales, comme l'accélération de la procédure (République tchèque).

En général, la procédure interlocutoire se déroule plus rapidement que les procédures ordinaires (Espagne, Pologne, Roumanie, Serbie, Slovaquie, Suède, Turquie). Elle peut se caractériser par une procédure contradictoire plus légère (Lituanie, Pays-Bas). Il arrive aussi qu'elle ne requière pas de preuves orales (Allemagne, Hongrie, Norvège, Royaume-Uni, Serbie) ou une enquête préliminaire moins complète (Allemagne).

Dans certains cas, le caractère collégial ou monocratique de la décision dépend des règles générales de procédure de chaque pays (Grèce, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Norvège). Dans d'autres cas, la décision de mesures conservatoires est généralement rendue par un juge statuant seul (Irlande, Luxembourg, Malte, Royaume-Uni et Pays-Bas, où de telles décisions sont rendues par un juge statuant seul à tous les stades de la procédure), sauf en cas d'hypothèses exceptionnelles, pour des questions particulièrement sensibles.



Au Luxembourg, le juge qui statue sur la demande de mesures conservatoires ne peut faire partie de la chambre qui statue sur le fond de l'affaire, conformément au principe d'impartialité énoncé à l'article 6 de la CEDH.

Au Portugal (comme en Italie), la collégialité est la règle, sauf en cas d'extrême urgence. En Italie, s'il n'est pas possible d'attendre que l'audience collégiale soit fixée, le président du tribunal administratif régional ou d'une section du Conseil d'État, ou un juge délégué par eux, statue sur la demande de mesures conservatoires par un décret monocratique qui perd ses effets s'il n'est pas confirmé par une décision collégiale ultérieure.

La décision est toujours collégiale en Espagne, en Serbie et en Slovaquie.

Au Portugal, la procédure diffère selon le type de mesure conservatoire demandée (suspension, injonction, paiement de sommes provisoires, demande d'obtention préalable de preuves, etc.).

En général, l'ordonnance de mesures conservatoires peut faire l'objet d'un appel devant la CAS, que cette décision soit rendue par un juge statuant seul ou en formation collégiale (Bulgarie, Croatie, Estonie, France, Lettonie, Lituanie, Malte, Norvège, Roumanie, Slovaquie, Suède, Turquie et Espagne, qui précise toutefois qu'aucun pourvoi en cassation n'est possible contre la décision de mesures conservatoires).

Dans certains pays, la possibilité d'appel est exclue en raison de la nature temporaire de la mesure (Finlande, République tchèque). Dans d'autres, elle n'est autorisée que pour certaines catégories de vices (inconstitutionnalité en Allemagne ou vices particulièrement graves en Irlande) ou après avoir passé un test de recevabilité (Portugal, « *test of eligibility* » au Royaume-Uni).

Au Luxembourg et aux Pays-Bas, l'ordonnance de référé, prononcée par un juge statuant seul, ne peut faire l'objet d'un appel.

La décision provisoire ne peut faire l'objet d'un appel en Serbie, même si elle est toujours collégiale. La Hongrie a précisé que les mesures provisoires rejetant la modification de décisions antérieures refusant la demande, ne peuvent faire l'objet d'un appel, à défaut de nouveaux arguments juridiques ou factuels.

En Grèce, les mesures provisoires ne sont pas susceptibles de recours, mais peuvent être révoquées par la juridiction qui les a prononcées. La Pologne a précisé que l'ordonnance de mesures conservatoires (toujours suspensive) peut être révisée à tout moment par la juridiction si les circonstances changent, que les parties en fassent ou non la demande.



### **III. 6 DÉFINITION DU FOND DE L'AFFAIRE DANS LA PROCÉDURE INTERLOCUTOIRE**

Dans certains pays, il est expressément prévu que la Cour puisse se prononcer directement sur le fond de l'affaire (Belgique, Grèce, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Suède) dans le cadre de l'examen de la demande de mesures provisoires. Il faut toutefois qu'un certain nombre de conditions soient remplies : la vérification de l'intégrité du contradictoire et de l'enquête préliminaire ou l'accord préalable des parties aux Pays-Bas ; l'octroi d'un délai aux parties pour conclure par écrit sur la proposition de règlement rapide en Belgique où, en cas d'opposition, le président peut renvoyer l'affaire à la procédure ordinaire ; la simplicité de l'affaire et l'urgence de sa résolution au Portugal, où les parties doivent aussi être préalablement entendues sur ce point ; l'annexion complète des demandes des parties en Suède.

La majorité des pays ont déclaré qu'aucune disposition ne permet de statuer sur le fond de l'affaire dans le cadre de la procédure interlocutoire (Croatie, Estonie, Finlande, Hongrie, Irlande, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Norvège, Pologne, République tchèque, Roumanie, Serbie, Slovénie). D'autres ont répondu que c'était exclu par le caractère autonome de la procédure interlocutoire par rapport à la procédure au principal (France), par l'absence d'oralité caractérisant la procédure interlocutoire (Allemagne) ou par le caractère provisoire de la phase interlocutoire (Chypre, Royaume-Uni).

Le Royaume-Uni a, qui plus est, souligné que le caractère provisoire de la phase interlocutoire n'exclut pas que l'octroi de mesures provisoires puisse, en pratique, régler définitivement le litige : dans ce cas, une appréciation particulièrement rigoureuse des conditions d'octroi de la mesure demandée s'impose. Le Luxembourg a souligné que les arguments utilisés par la juridiction pour apprécier le bien-fondé de la demande de mesures provisoires sont révélateurs de la résolution finale du litige.

### **III. 7 SUSPENSION DES EFFETS DU JUGEMENT À TITRE DE MESURE CONSERVATOIRE EN APPEL**

Il ressort des réponses spécifiques à la question spécifique que la possibilité pour la CAS de suspendre le caractère exécutoire des décisions judiciaires en cas d'appel n'est exclue que dans quelques pays (Allemagne, Bulgarie, Estonie, Grèce, Lettonie, Lituanie, Norvège, Pologne et Serbie, ce qui signifie que la CAS ne peut accorder des mesures provisoires que dans les rares cas où elle est le seul juge).

Il est intéressant de noter qu'en Estonie, où la CAS ne dispose pas de cette possibilité, puisque le jugement n'est généralement exécuté qu'une fois qu'il a force de chose jugée



(autrement dit, qu'il n'est plus susceptible de recours), il est néanmoins possible d'introduire un recours à instance unique contre toute ordonnance pour l'exécution immédiate de la décision.

En Roumanie, un recours suspend automatiquement l'exécution de la décision contestée.

La République tchèque et la Finlande ont répondu que la suspension de la décision sur le fond de l'affaire par la première juridiction est autorisée, mais que la possibilité de faire appel des mesures conservatoires ne l'est pas.

Le Luxembourg a noté qu'une telle mesure ne peut être accordée, sur demande, que par la juridiction dont la décision fait l'objet d'un recours. Ce mécanisme est considéré comme une façon de compenser le fait que les mesures conservatoires ne soient pas susceptibles d'appel. Chypre a déclaré que seule la suspension des décisions de rejet est exclue.

Au Royaume-Uni, la suspension de la force exécutoire de la décision d'une juridiction inférieure devant la CAS est tout à fait exceptionnelle ; c'est généralement la juridiction dont la décision est contestée qui statue sur la suspension de ses effets.

### III. 8 STATISTIQUES SUR LA MOYENNE DE DÉCISIONS CONSERVATOIRES

Certains pays n'ont pu répondre à cette question à défaut de données (Autriche, Bulgarie, Chypre, Espagne, Finlande et Malte).

Certains pays ont seulement fourni le nombre absolu de décisions provisoires rendues par la CAS :

- 3 au Royaume-Uni en 2021 et 0 en 2020 ;
- moins de 10 (Estonie) ;
- entre 500 et 600 (Serbie) ;
- moins de 1 000 (Belgique) ;
- environ 2 100 en tant que juge de première instance et environ 5 600 en tant que juge d'appel (Turquie) ;

En Irlande, en raison des strictes conditions mises en place pour saisir la CAS, la probabilité qu'elle soit amenée à se prononcer sur l'octroi d'une mesure provisoire est quasi inexistante.

Parmi les pays qui ont été en mesure de fournir un pourcentage du nombre moyen de décisions de mesures provisoires prises chaque année par la CAS par rapport au nombre



total de décisions, les résultats divergent considérablement, mais ce pourcentage global reste toutefois inférieur à 4 %.

Le pourcentage est inférieur à 1 % en Croatie et en Norvège (où, par ailleurs, la plupart des litiges concernent des relations entre particuliers et n'impliquent pas l'administration publique).

Il est légèrement supérieur à 1 % au Portugal. Il s'élève à environ 3 % en Lituanie, en Pologne (500 sur 15 000), en République tchèque et en Suède (183 sur 6 314). Le pourcentage se situe entre 3 et 4 % en Allemagne, en Lettonie et en France, où l'on constate toutefois une augmentation significative du nombre de décisions liées à l'urgence sanitaire en 2020 (les décisions conservatoires ont triplé, proportionnellement, par rapport aux chiffres des deux années précédentes).

Le pourcentage de décisions conservatoires est d'environ 10 % en Grèce, 11 % en Roumanie, 15 % en Slovénie et 20 % aux Pays-Bas. Il s'élève à 39 % en Italie, que seule dépasse la Hongrie, où 50 % des recours devant la Cour suprême comprennent des mesures interlocutoires et où, en matière fiscale, le pourcentage est nettement plus élevé puisque presque tous les recours comportent de telles mesures.

