

Séminaire organisé par le Conseil d'État hellénique et l'ACA-Europe
Rhodes, 14-16 mai 2026

Nouveaux éléments dans l'organisation et le fonctionnement
de l'administration publique et de la justice administrative
Rapport général

Partie I : Nouveaux modèles d'organisation et de fonctionnement dans l'administration publique

Le prochain séminaire de la présidence hellénique de l'ACA-Europe, qui aura lieu du 14 au 16 mai 2026 à Rhodes, examinera la mise en œuvre de nouveaux modèles d'organisation et de fonctionnement dans l'administration publique (*partie I du questionnaire*), ainsi que l'adoption de méthodes alternatives pour le règlement des litiges administratifs (*partie II du questionnaire*).

Dans ce contexte, la partie I du rapport général aborde, dans une perspective comparative, deux thèmes principaux : **(A)** La participation de particuliers qui ne sont pas des fonctionnaires aux actions unilatérales menées par l'administration publique, en mettant particulièrement l'accent sur la délégation de l'objet du questionnaire de tâches traditionnellement exercées par des fonctionnaires lors de l'adoption d'un acte administratif. Notre approche exclut explicitement à ceux-ci la participation générale des citoyens aux procédures administratives, la collaboration avec des particuliers dans le cadre d'activités contractuelles, la privatisation d'organismes du secteur public et la création d'entités de droit privé. **(B)** L'intégration de modèles organisationnels du secteur privé dans les outils et les méthodes opérationnelles de l'administration publique.

Le Conseil d'État hellénique a reçu 34 rapports nationaux sur ce sujet. S'appuyant sur ces contributions, le rapport général vise à présenter les principaux fondements législatifs et jurisprudentiels dans les pays participants et à mettre en évidence les points de convergence et de divergence entre les approches nationales.

A. Délégation de tâches administratives à des particuliers

1. Aperçu

Presque toutes les juridictions participantes indiquent que la délégation à des particuliers de tâches traditionnellement exercées par des fonctionnaires lors de l'adoption d'un acte administratif, en tant que forme de collaboration entre ces derniers et l'administration publique, est, en principe, reconnue dans leur juridiction.

2. Participation de particuliers aux procédures administratives



**Co-funded by
the European Union**

i. Cadre juridique

Les dispositions constitutionnelles en **Finlande**, en **Serbie**, en **Slovénie** et en **Suisse** autorisent explicitement la délégation de tâches administratives à des particuliers. Selon le rapport du **Portugal**, la Constitution **portugaise** exige que l'administration publique soit organisée de manière à ce que les parties intéressées puissent participer à la gestion des services. Elle reconnaît en outre la décentralisation administrative comme une forme de participation privée à la gestion des services et, à la suite de la révision constitutionnelle de 1997, intègre les entités privées exerçant des pouvoirs publics dans le cadre administratif. Dans certains pays, tels que **la République tchèque**, **l'Allemagne** et **la Turquie**, des dispositions constitutionnelles, en conjonction avec la législation ordinaire, permettent la participation de particuliers aux procédures administratives. Les rapports nationaux, notamment ceux **de la Croatie**, **de l'Estonie**, **de l'Italie**, **de la Lettonie**, **de la Lituanie**, **de Malte**, **du Monténégro**, **des Pays-Bas**, **de la Norvège**, **de la Pologne**, **de la Slovaquie** et **du Royaume-Uni**, indiquent que des dispositions législatives tant générales que spécifiques s'appliquent. Presque tous les rapports nationaux montrent que la participation de particuliers aux procédures administratives est principalement régie par la législation sectorielle. La délégation de tâches administratives à des particuliers se rencontre principalement dans les domaines suivants :

- **Droit de l'environnement** : à **Chypre**, un comité comprenant des agents non publics est chargé d'examiner les incidences environnementales de la mise en œuvre ou de l'exploitation d'un projet et d'identifier les mesures d'atténuation ou de gestion appropriées dans le cadre de la procédure d'évaluation des incidences sur l'environnement. En fonction de la nature du projet, des caractéristiques de l'environnement concerné et des impacts prévus, le directeur du département de l'environnement du ministère de l'Agriculture, du Développement rural et de l'Environnement peut inviter des représentants experts issus de services spécialisés ou d'organisations non gouvernementales disposant d'une expertise pertinente (*article 10, paragraphe 1, de la loi de 2018 relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement de certains projets (loi 127(I)/2018)*). En **Lettonie**, des experts privés participent aux évaluations d'impact sur l'environnement, tandis qu'à **Malte**, des experts qualifiés sont tenus de préparer des rapports environnementaux.

- **Législation en matière d'aménagement du territoire** : au **Danemark**, le conseil municipal peut autoriser une association de propriétaires fonciers ou une association de résidents à accorder des dérogations aux dispositions du plan de district (*article 21 de la loi danoise sur l'aménagement du territoire*). En **Estonie**, l'autorité chargée de l'aménagement du territoire peut conclure un contrat administratif avec une partie intéressée par l'élaboration d'un plan d'aménagement détaillé, en déléguant la préparation des documents techniques nécessitant des connaissances spécialisées. Toutefois, cette délégation ne s'étend pas à la rédaction du plan lui-même ni à l'accomplissement

des actes de procédure nécessaires à son adoption (*article 130, paragraphe 1, de la loi sur l'aménagement du territoire*).

- **Droit de l'urbanisme et de la construction** : en **Grèce**, les permis de construire sont délivrés «automatiquement» à travers un système électronique, à l'initiative et sous la responsabilité d'un ingénieur privé ou d'une société technique, après le dépôt électronique du dossier correspondant. L'examen des demandes de permis de construire est confié à des inspecteurs du bâtiment, qui sont des ingénieurs privés (*articles 28 à 51A de la loi n° 4495/2017 et dispositions pertinentes de la loi n° 4030/2011*). En **Lettonie**, les spécialistes de la construction (tels que les concepteurs, les superviseurs de chantier et les maîtres d'œuvre) participent aux procédures administratives en préparant la documentation technique et les attestations obligatoires (par exemple, les plans de construction, les rapports de supervision et les déclarations de conformité), qui font partie intégrante du dossier administratif examiné par l'autorité municipale chargée de la construction. En **Slovaquie**, les architectes et les ingénieurs sont chargés de rendre des avis et de délivrer des agréments concernant la conception et la mise en œuvre des structures porteuses des bâtiments et de leurs modifications, notamment en ce qui concerne la résistance mécanique et la stabilité structurelle, y compris la résistance aux charges exceptionnelles et au feu. En **Turquie**, les organismes privés d'inspection des bâtiments sont chargés de vérifier la conformité à la législation applicable et d'établir des rapports (*loi n° 4708 sur l'inspection des bâtiments*).

-**Droit de l'expropriation** : En **Italie**, la législation autorise la délégation des pouvoirs d'expropriation à des concessionnaires privés (*article 6, paragraphe 8, du décret présidentiel n° 327/2001*). En **Lettonie**, des experts privés et des professionnels agréés sont habilités à déterminer la valeur des biens immobiliers à des fins d'expropriation conformément aux règles d'évaluation prévues par la loi (*article 20, paragraphe 1, de la loi sur l'aliénation des biens immobiliers nécessaires aux besoins publics*). Au **Portugal**, des experts interviennent dans les procédures de déclaration d'utilité publique et de prise de possession administrative dans le cadre des procédures d'expropriation (*voir le Code de l'expropriation et les articles 6, 9 et 9A du décret-loi n° 125/2002*).

-**Droit fiscal** : En **Finlande**, un service téléphonique lié au recouvrement des impôts, qui n'impliquait pas de pouvoir de décision en matière fiscale, pouvait être transféré à une entité privée par accord. En **Grèce**, les experts-comptables et les cabinets d'audit inscrits au registre public en vertu de la loi n° 4449/2017 (qui transpose la directive 2006/43/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2006 relative au contrôle légal des comptes annuels et des comptes consolidés, dans sa version actuellement en vigueur) peuvent délivrer un certificat fiscal annuel. Ce certificat détaille toute infraction fiscale, ainsi que les cas de non-paiement ou de paiement incorrect des impôts identifiés à partir des registres comptables tenus pendant l'audit (*article 78 de la loi n° 5104/2024*). En outre, les experts certifiés sont chargés de formuler des recommandations concernant les prix de départ des biens immobiliers aux fins de la détermination de la valeur imposable (*Conseil d'État, décision n° 928/2023*). En **Italie**, dans le domaine de

l'évaluation, de la liquidation et du recouvrement des impôts, l'autorité publique, en tant que détentrice des pouvoirs fiscaux, désigne un concessionnaire pour exercer ces fonctions en son nom. Le rapport de la **Turquie** indique que les activités de contrôle et de certification menées par des professionnels privés, tels que les experts-comptables assermentés et les experts-comptables agréés, constituent un exemple significatif de participation aux processus administratifs dans le domaine de la fiscalité.

- **Droit de la sécurité sociale et de la santé** : en **Grèce**, les professionnels agréés (avocats et experts-comptables) peuvent collaborer avec l'Agence nationale de sécurité sociale électronique («e-EFKA»), une personne morale de droit public, dans le cadre de la procédure d'octroi des prestations de retraite principales et complémentaires. Dans ce contexte, les professionnels agréés **(a)** vérifient les périodes d'assurance des assurés et délivrent le certificat correspondant, **(b)** déterminent les cotisations de sécurité sociale dues et délivrent un certificat correspondant, **(c)** calculent le montant dû pour la prise en compte des périodes de référence de substitution et délivrent le certificat correspondant, **(d)** établissent un projet de décision pour l'octroi de pension, **(e)** délivrent un acte administratif (dénommé «attestation de préretraite») pour la certification de la durée totale d'assurance (*article 255 en liaison avec l'article 257 de la loi n° 4798/2021, Conseil d'État, séance plénière, décisions n° 750-752/2023*). En outre, les audits administratifs cliniques en temps réel et la validation de dépenses de santé spécifiques peuvent être confiés, par décision du conseil d'administration de l'Organisation nationale pour la prestation de services de santé, personne morale de droit public, à des organismes d'audit privés spécialisés dans le contrôle clinique et l'audit des dépenses de santé, conformément aux dispositions relatives aux marchés publics (*Article 90, paragraphe 7, point c), de la loi n° 4368/2016, tel que remplacé par l'article 34 de la loi n° 5086/2024*). En **Lettonie**, l'Agence nationale des médicaments rend des décisions administratives relatives à l'autorisation des médicaments à la suite d'une évaluation scientifique de la documentation soumise par le demandeur. Cette évaluation repose intrinsèquement sur des connaissances spécialisées d'experts élaborées en dehors de l'autorité et examinées dans le cadre du dossier administratif avant l'adoption de l'acte administratif (*voir les dispositions pertinentes de la loi sur les produits pharmaceutiques et du règlement du Conseil des ministres n° 376 du 23 juin 2006*). À **Malte**, les commissions médicales, dont les membres sont sélectionnés à partir d'une liste de médecins spécialistes qui ne sont pas nécessairement des fonctionnaires, sont investies de pouvoirs consultatifs en ce qui concerne l'approbation ou le rejet des demandes de prestations sociales. Par exemple, la commission médicale est chargée de déterminer le degré d'invalidité dans le cadre des demandes de prestations d'invalidité, sans toutefois exercer le pouvoir de prendre la décision administrative finale (*article 71, paragraphe 1, de la loi de 2010 sur l'assurance sociale (loi 59(I)/2010)*). En **Pologne**, sur la base d'un accord, des entités privées (organisations non gouvernementales et personnes physiques spécialisées dans ce domaine) peuvent se voir confier par les autorités publiques la mise en œuvre de missions d'aide sociale par l'octroi de subventions destinées à financer ou à cofinancer ces missions (*article 25, paragraphe 1, de la loi sur la protection sociale (Journal officiel 2025, pos. 1214, telle que modifiée)*). En **Suisse**, dans le domaine de l'assurance sociale, les

organismes privés chargés de l'application de la législation en matière d'assurance sociale déterminent les droits et obligations des assurés par des décisions administratives (*articles 34 et suivants de la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales*).

-Législation relative aux transports et à la réglementation des véhicules : en Autriche, les assureurs peuvent être autorisés à créer et à exploiter des bureaux d'immatriculation des véhicules à moteur (*article 40, paragraphes 1 à 4, de la loi sur les véhicules à moteur*). En **République tchèque, en Hongrie, en Italie, aux Pays-Bas, au Portugal, en Slovénie et en Turquie**, la législation permet à des particuliers ou à des entités privées d'exercer des fonctions de contrôle technique des véhicules.

Par ailleurs, parmi les principaux exemples de délégation de responsabilités administratives à des particuliers, on peut citer : **(a) les missions de certification :** en **Italie**, la certification est le principal domaine dans lequel les entités privées exercent une autorité significative. En particulier : **(i)** divers professionnels, notamment les notaires, les avocats et les experts-comptables, sont reconnus comme ayant le pouvoir de certifier l'authenticité des signatures et des déclarations de leurs clients ; **(ii)** des pouvoirs de certification similaires sont traditionnellement accordés aux ministres du culte et aux capitaines de navire ; **(iii)** les entités privées ont également le pouvoir de certifier les signatures électroniques ; **(iv)** d'importants organismes de certification opèrent dans le secteur agricole et alimentaire, notamment en ce qui concerne la certification des indications géographiques et des systèmes de qualité ; et **(v)** des entités privées sont accréditées pour évaluer les entreprises souhaitant participer à des procédures de marchés publics. En **Lettonie**, les procédures de mise sur le marché de produits réglementés exigent un certificat de conformité délivré par **un** organisme privé accrédité. Ce certificat est ensuite examiné par l'autorité de surveillance du marché compétente, qui adopte un acte administratif approuvant, restreignant ou interdisant la mise sur le marché du produit. Au **Portugal**, des entités privées peuvent assumer des fonctions de contrôle liées à la certification d'une appellation d'origine ou d'une indication géographique pour les produits vitivinicoles, à condition d'en informer l'Institut de la vigne et du vin (*articles 18 et 20 du décret-loi n° 61/2020*). En **Turquie**, les procédures d'élaboration et d'approbation des projets d'installations intérieures de gaz naturel peuvent être déléguées à des personnes privées par le biais d'une procédure de certification (*loi n° 4646 sur le marché du gaz naturel*). **(b) Fonctions de surveillance :** En **Autriche**, l'exploitant d'un aéroport, qui est tenu d'accomplir certaines tâches pour le compte de l'autorité de sûreté, y compris le contrôle de sûreté des passagers, peut confier ces tâches par contrat à un prestataire de services (*articles 5 et 6 de la loi de 2011 sur la sûreté de l'aviation civile*). En **Finlande**, le Conseil national de la police, qui est chargé de vérifier la qualité et l'exactitude des passeports et d'organiser leur délivrance, peut déléguer ces tâches à un prestataire de services privé (*article 35 de la loi sur les passeports*). **(c) Compétences spécifiques attribuées aux notaires :** En **Albanie**, la délivrance des certificats d'héritier n'est plus assurée par les tribunaux, mais par les notaires (*article 348 du Code civil et article 111 de la loi n° 110/2018*). Au **Monténégro**, les notaires exercent une fonction publique et sont habilités, entre autres, à rédiger des actes notariés, à certifier des signatures, des manuscrits et des

transcriptions, à recevoir des documents et des fonds en dépôt et à accomplir d'autres tâches qui leur sont assignées par une loi spéciale (*articles 2, 5 et 6 de la loi sur les notaires*). Selon le rapport de l'**Ukraine**, les notaires sont habilités à certifier des droits, ainsi que des faits ayant une portée juridique, et à accomplir d'autres actes notariés prévus par la loi, afin d'en garantir la sécurité juridique.

ii. Critères d'autorisation de la délégation de tâches administratives à des particuliers

Dans les rapports nationaux on constate un consensus : la délégation de tâches administratives à des particuliers doit être autorisée par la loi. La législation et la jurisprudence établissent généralement à la fois la licéité et les conditions préalables d'une telle délégation. La Constitution de **la Finlande** autorise la délégation de tâches administratives à des particuliers, comme mentionné ci-dessus, et définit explicitement les conditions régissant cette délégation. L'article 124 dispose : «*Une tâche administrative publique ne peut être déléguée à des entités autres que les autorités publiques que par une loi ou en vertu d'une loi, si cela est nécessaire à la bonne exécution de la tâche et si les droits et libertés fondamentaux, les voies de recours et les autres exigences de bonne gouvernance ne sont pas compromis*».

En règle générale, les principaux critères¹ comprennent : **(a)** la nature des tâches déléguées (tâches des décisionnelles et/ou auxiliaires), ainsi que restrictions concernant les «fonctions essentielles» de l'État (par exemple, **Autriche, Bulgarie, Croatie, Allemagne, Grèce, Malte, Slovénie, Suisse, Turquie**) ; **(b)** les qualifications requises pour les particuliers (par exemple, **Bulgarie, Finlande, Grèce, Lettonie, Monténégro, Pologne, Serbie, Ukraine**) ; **(c)** la supervision administrative requise (par exemple, **Estonie, Finlande, Grèce, Lettonie, Malte**) ou la responsabilité des particuliers (par exemple, **Autriche, Malte**) ; **(d)** la nationalité des particuliers (par exemple, **la Serbie, la Suède**) ; **(e)** l'impact de la délégation sur les principes constitutionnels et les droits fondamentaux (par exemple, **Finlande, Allemagne, Suède**) ; et **(f)** l'objectif d'efficacité visé par la délégation (par exemple, **Autriche, Lettonie, Slovénie**).

Plus précisément, les exemples législatifs et jurisprudentiels suivants illustrent l'application d'une combinaison des critères susmentionnés dans différents pays. En **Autriche**, la délégation de tâches administratives à des particuliers est autorisée par la constitution sous certaines conditions : **(a)** elle doit être justifiée objectivement et doit servir le principe d'efficacité administrative ; **(b)** la chaîne de commandement et de responsabilité de l'État, requise par la Constitution, doit être préservée ; et **(c)** seules des tâches individuelles et clairement délimitées, ne faisant pas partie des fonctions essentielles de l'administration de l'État, peuvent être transférées (voir Cour constitutionnelle autrichienne, 14 mars 1996, affaire n° B 2113/94). En **Grèce**, selon la jurisprudence constante du Conseil d'État hellénique, des tâches administratives peuvent être déléguées, sous la supervision

¹ Pour plus de détails sur les points a), b) et c), voir respectivement les sous-sections iv) et v) de la section 2, ainsi que les sections 3 et 4 ci-dessous.

de l'administration, à des particuliers disposant les qualifications nécessaires, la spécialisation et l'expertise requises, à condition que ces tâches ne soient pas intrinsèquement liées aux fonctions essentielles de l'autorité publique ou à l'exercice de la souveraineté. Dans ce contexte, la Cour examine, au cas par cas, la nature et les caractéristiques des tâches administratives déléguées, dont l'exécution peut aboutir à l'adoption d'un acte administratif, explicite ou implicite. En tout état de cause, il est essentiel que les personnes concernées par un acte administratif exécutoire ne soient pas privées du droit de former un recours contre cet acte. Au **Monténégro**, la délégation de tâches administratives à des particuliers présuppose : **(a)** l'existence d'une base juridique explicite pour la délégation de pouvoirs publics ; **(b)** la réalisation d'études justifiant et déterminant précisément les tâches déléguées ; **(c)** le respect des conditions professionnelles, éthiques et organisationnelles prescrites par des lois spécifiques pour certaines catégories de titulaires de l'autorité publique (notaires, huissiers de justice, entreprises de services publics, etc.) ; et **(d)** le respect des règles générales de procédure administrative concernant les agents habilités, ainsi que les principes d'impartialité et de légalité lors de la prise de décisions.

À cet égard, à **Malte**, comme il ressort des principes législatifs et jurisprudentiels, la délégation n'est autorisée que si les conditions suivantes sont remplies : **(a)** il existe une base juridique ; **(b)** la prise de la décision fondamentale ne peut être déléguée : les particuliers peuvent accomplir des tâches techniques, préparatoires ou auxiliaires. La décision administrative exécutoire doit rester du ressort de l'autorité publique, sauf disposition contraire expresse de la loi ; **(c)** les tâches doivent être clairement définies ; **(d)** l'administration doit conserver la supervision, la responsabilité et l'obligation de rendre compte ; **(e)** la délégation doit respecter les principes généraux du droit administratif, à savoir la légalité et la non-abdication du pouvoir public. En **Slovénie**, conformément à l'article 15 de la loi sur l'administration de l'État, les personnes physiques et les entités de droit privé peuvent également obtenir une autorisation publique pour exercer des tâches administratives en vertu de la loi ou sur la base de la loi : **(a)** si cela permet d'exercer les tâches administratives de manière plus efficace et efficiente, en particulier si l'exercice des tâches administratives peut être financé en tout ou en partie par des redevances administratives ou des redevances d'utilisation ; ou **(b)** si, compte tenu de la nature ou du type des tâches, un contrôle politique direct et constant sur l'exécution de ces tâches n'est pas jugé nécessaire ou approprié. Si la loi autorise plusieurs personnes physiques ou morales à solliciter une autorisation publique, la sélection s'effectue par appel d'offres public. En **Suède**, le transfert d'une tâche administrative à une entité privée ne doit pas entraîner une restriction des droits fondamentaux des individus (voir l'arrêt de la Cour administrative suprême HFD 2019, réf. 43). En outre, la Constitution n'autorise pas la délégation à des particuliers qui ne sont pas citoyens suédois de tâches administratives impliquant l'exercice de l'autorité publique.

iii. Instruments juridiques pour la délégation de tâches administratives à des particuliers

Dans la plupart des pays, notamment en **Albanie**, en **Autriche**, en **Bulgarie**, au **Danemark**, en **Estonie**, en **Finlande**, en **Allemagne**, en **Grèce**, en **Italie**, en **Lituanie**, à **Malte**, au **Monténégro**, aux **Pays-Bas**, en **Norvège**, en **Pologne**, au **Portugal**, en **Roumanie**, en **Suisse** et au **Royaume-Uni**, les tâches administratives sont déléguées à des particuliers par voie législative, par un acte administratif ou par contrat. Dans certaines juridictions, telles que **Chypre**, **la France**, **la Hongrie**, **la Serbie**, **la Slovaquie**, **l'Espagne** et **l'Ukraine**, la délégation n'est autorisée que par voie législative. Dans d'autres pays, notamment la **République tchèque**, **la Slovénie**, **la Suède** et **la Turquie**, les tâches administratives peuvent être déléguées à des particuliers soit par la loi, soit par un acte administratif ; les contrats ne constituent pas des instruments valables de délégation. En outre, les rapports de **la Croatie** et **de la Lettonie** indiquent que la délégation ne peut pas être autorisée par un acte administratif. Toutefois, en **Lettonie** une autorité compétente peut autoriser ou désigner un particulier pour accomplir des tâches préparatoires ou techniques spécifiques, telles que des évaluations ou des vérifications techniques ; en **Croatie**, ceci est possible pour des tâches auxiliaires dans le cadre de certaines procédures, telles que la soumission de conclusions ou d'avis professionnels pendant la collecte des preuves, à condition que la décision administrative finale reste du ressort de l'autorité publique compétente.

En tant qu'exemples de tâches administratives déléguées directement à des particuliers par la loi, on peut citer les suivants : **(a)** En **Croatie**, les architectes et les ingénieurs peuvent être légalement tenus de préparer la documentation technique dans le cadre des procédures administratives relatives aux permis de construire ou aux permis environnementaux. **(b)** En **Allemagne**, l'article 12, paragraphe 1, de la loi sur la sûreté aérienne désigne le pilote de l'aéronef responsable comme la personne chargée d'exercer des fonctions publiques, en veillant au maintien de la sécurité et de l'ordre à bord de tout aéronef pendant le vol, et autorise le pilote à mettre en œuvre les mesures nécessaires. **(c)** À **Malte**, la réglementation en matière de sécurité alimentaire autorise la réalisation de contrôles officiels par des organismes privés accrédités, des inspecteurs externes ou des experts, à condition qu'ils répondent à des conditions strictes en matière de compétence, d'indépendance et de supervision.

Parmi les cas où un acte administratif précède la délégation, on peut citer les suivants : **(a)** En **Grèce**, la responsabilité de l'élaboration de recommandations sur les prix de départ des biens immobiliers est confiée à des experts certifiés par une décision du ministre de l'Économie et des Finances. **(b)** Aux **Pays-Bas**, l'organisme de certification des produits utilisés dans l'échange électronique de données dans le secteur de la santé est désigné par un acte ministériel en vertu de la loi sur l'échange électronique de données dans le secteur de la santé. **(c)** Au **Portugal**, les fonctions de contrôle officiel liées à la certification d'une appellation d'origine ou d'une indication géographique pour les produits vitivinicoles sont déléguées à des entités de gestion privées par un avis de l'Institut de la vigne et du vin.

La délégation par des contrats administratifs intervient dans plusieurs cas : **(a)** En **Estonie**, le ministère du Climat peut conclure un contrat administratif avec l'entité juridique privée Environmental Investment Centre, l'autorisant à organiser l'allocation des fonds provenant du système d'échange de quotas d'émission, y compris l'évaluation des demandes et la prise de décisions d'approbation. **(b)** En **Allemagne**, l'article 3 de la loi sur les services de santé publique de l'État libre de Bavière autorise, pour une durée limitée, la délégation de certaines tâches et de pouvoirs des autorités de santé publique à des entités privées par le biais d'un contrat de droit public. **(c)** En **Lettonie**, en vertu de la loi sur la aliénation de biens immobiliers nécessaires aux besoins publics, les autorités font appel à des experts immobiliers agréés pour établir des évaluations qui servent de base factuelle obligatoire aux actes administratifs d'indemnisation. En outre, dans le cadre des procédures relatives aux infractions administratives, des contrats peuvent être conclus avec des experts agréés ou d'autres spécialistes pour l'évaluation ou l'examen des biens saisis.

iv. Contenu et étendue des tâches administratives qui peuvent être confiées à des particuliers²

Dans la grande majorité des pays, notamment en **Albanie**, en **Autriche**, en **Bulgarie**, en **République tchèque**, au **Danemark**, en **Estonie**, en **Finlande**, en **France**, en **Allemagne**, en **Grèce**, en **Hongrie**, en **Italie**, en **Lettonie**, en **Lituanie**, au **Monténégro**, en **Norvège**, en **Pologne**, au **Portugal**, en **Slovaquie**, en **Slovénie**, en **Suisse** et au **Royaume-Uni**, des tâches administratives peuvent être déléguées à des particuliers pour la préparation, la délivrance ou l'exécution d'un acte administratif. À cet égard, des particuliers peuvent se voir confier des responsabilités en matière de conseil, de prise de décision, ainsi que de contrôle et de vérification. La délégation de tâches administratives pour la préparation, la délivrance ou la mise en œuvre d'actes administratifs a également lieu en **Hongrie** et en **Suède**. Les rapports nationaux indiquent qu'en **Hongrie**, des particuliers se voient confier des tâches de prise de décision, de contrôle et de vérification, tandis qu'en **Suède**, ils assument des responsabilités d'inspection et de prise de décision. L'adoption d'actes administratifs n'est pas autorisée en **Croatie** et à **Malte** ; par conséquent, les particuliers ne se voient pas confier de responsabilités décisionnelles. À **Chypre** et en **Turquie**, ni l'adoption ni la mise en œuvre d'actes administratifs ne sont autorisées, et les particuliers n'ont pas de responsabilités décisionnelles. Les rapports des **Pays-Bas** et de la **Serbie** indiquent que les particuliers ne participent pas à la mise en œuvre des actes administratifs. Dans ces deux pays, les particuliers peuvent en revanche exercer des responsabilités décisionnelles. Aux **Pays-Bas**, ils ont également des rôles consultatifs, tandis qu'en **Serbie**, on leur confie des fonctions de contrôle et de vérification. Selon le rapport de l'**Espagne**, seules les tâches d'exécution peuvent être déléguées à des particuliers, même si elles incluent des responsabilités consultatives.

² La présente section du rapport général traite des questions iv et v de la section A, partie I, du questionnaire.

Exemples de responsabilités décisionnelles : **(a)** En **République tchèque**, la Garde de la nature peut suspendre des activités perturbatrices en cas de danger imminent, tandis que la Garde de la nature ou la Garde forestière peut infliger des amendes. **(b)** En **Allemagne**, les ramoneurs de district agréés délivrent des certificats d'inspection pour les appareils de chauffage, et les géomètres certifiés sont chargés de poser les bornes de délimitation. **(c)** Au **Portugal**, des experts qualifiés délivrent des certificats énergétiques, limités à la vérification des éléments techniques et factuels requis par la loi. En outre, Startup Portugal, une entité privée, statue sur la reconnaissance du statut juridique de start-up et de scale-up en vertu de l'article 7 de la loi 21/2023, en vérifiant uniquement la conformité de l'entreprise aux critères prévus par la loi. **(d)** En **Slovaquie**, les membres de la garde forestière, de la garde des eaux et de la garde des champs sont chargés de protéger les forêts, les champs, les zones de pêche et les plans d'eau, ainsi que de gérer les activités de chasse. Ces gardes sont habilités à infliger des sanctions en cas d'infraction, à l'exception des membres de la garde de la pêche et de la chasse, qui ne sont pas autorisés à infliger des amendes. Leurs pouvoirs comprennent l'accès aux zones protégées, le contrôle des documents, l'ordre de cessation des activités illégales, la saisie d'objets, la demande de coopération policière ainsi que l'imposition et le recouvrement d'amendes par le biais de procédures sur-le-champ (procédures de contravention).

Les cas suivants illustrent la participation de particuliers à l'élaboration d'actes administratifs : **(a)** En **Croatie**, des experts privés peuvent rédiger des rapports, des analyses ou des évaluations qui aident les autorités à comprendre les circonstances factuelles dans le cadre de procédures liées aux permis de construire, à la protection de l'environnement ou à des questions techniques complexes. **(b)** En **Grèce**, des particuliers peuvent se voir confier des tâches de conseil, de contrôle et de vérification, notamment : **(i)** dans la collecte et le traitement de données sur le marché immobilier et pour la formulation de recommandations ou d'avis sur les prix de départ des biens immobiliers sur la base de leurs évaluations (Conseil d'État, décisions n° 928/2023, 1865/2019) ; **(ii)** pour la préparation de rapports d'inspection à la suite d'évaluations sur place par des inspecteurs du bâtiment, le rapport d'audit devant clairement énoncer les conclusions et documenter à la fois la présence et l'absence d'infractions ; et **(iii)** dans la collecte de données sur les entreprises soumises à audit, conformément aux instructions et aux questionnaires fournis par la Commission des marchés financiers, et pour la rédaction du rapport d'audit correspondant (article 36, paragraphe 11, de la loi n° 2324/1995 et Conseil d'État, décision n° 2825/2014). **(c)** À **Malte**, en vertu de la réglementation sur la sécurité alimentaire, des particuliers peuvent se voir confier des tâches préparatoires ou techniques telles que des inspections, des audits, la rédaction de rapports, des évaluations techniques et la collecte de données. **(d)** En **Espagne**, les entités de collaboration en matière d'urbanisme sont chargées de fournir des conseils techniques pour la vérification des documents et des projets. Des stations d'inspection privées vérifient les éléments factuels relatifs à l'état des véhicules et des entités de collaboration en matière d'urbanisme procèdent à la vérification technique des projets et de la documentation. Des organismes de contrôle agréés supervisent les questions industrielles et de sécurité. La Cour suprême a accepté la vérification

technique par des entités privées, à condition que l'administration conserve la direction et le contrôle (Cour suprême, décision du 15 octobre 2014).

La mise en œuvre d'un acte administratif peut impliquer des tâches telles que les inspections effectuées par des ramoneurs de district agréés en **Allemagne**, ainsi que les travaux de démolition ordonnés par les autorités pour les bâtiments illégaux ou dangereux en **Grèce** et en **Lettonie**.

v. Interdictions relatives à la participation de particuliers aux procédures administratives

Comme indiqué précédemment, de nombreux rapports nationaux soulignent que la délégation de tâches administratives à des particuliers n'est autorisée que lorsqu'elle est expressément prévue par la loi. Dans certaines juridictions, la délégation de pouvoirs administratifs spécifiques à des particuliers est interdite, notamment lorsque ces pouvoirs sont considérés comme inhérents aux «fonctions essentielles» de l'État. Les exemples suivants³ méritent d'être soulignés :

Au **Monténégro**, la Constitution et les lois fondamentales, notamment la loi sur l'administration de l'État et la loi sur les affaires intérieures, établissent, entre autres, que : **(a)** Les tâches liées à la sécurité, à l'autorité policière, à l'ordre public et à la paix, aux poursuites pénales, à la protection des frontières et à la défense sont réservées exclusivement aux organes de l'État et ne peuvent être déléguées à des particuliers en tant que détenteurs de l'autorité publique ; **(b)** Les fonctions fiscales et budgétaires essentielles, telles que l'établissement, la perception et le contrôle des recettes publiques, restent de la compétence des autorités fiscales et autres autorités de l'État ; toutefois, certaines tâches auxiliaires, telles que le soutien informatique ou l'impression, peuvent être confiées à des entités privées ; **(c)** Dans les domaines où la loi ne prévoit pas expressément la délégation de pouvoirs publics, les particuliers ne sont pas autorisés à mener de manière indépendante des procédures administratives ni à émettre des actes administratifs. La loi sur l'administration de l'État n'autorise la délégation de certaines tâches à d'autres entités juridiques que lorsqu'il existe une base juridique explicite et lorsque les tâches sont, de par leur nature, adaptées à une telle délégation, telles que les tâches professionnelles, techniques ou liées aux services et aux services publics.

De même, en **Lettonie**, des interdictions explicites découlent de la législation, en particulier de l'article 41 de la loi sur la structure de l'administration publique, qui énumère les tâches administratives qui ne peuvent être déléguées. En particulier, les tâches administratives suivantes ne peuvent être déléguées à des particuliers : **(a)** l'élaboration des politiques sectorielles et la planification du développement ; **(b)** la coordination des activités sectorielles ; **(c)** la supervision des institutions et des fonctionnaires administratifs ; **(d)** l'approbation du budget des entités publiques, la répartition des ressources financières publiques et le contrôle de ces ressources ; **(e)** l'émission (l'adoption) d'actes administratifs, sauf lorsque cela est expressément prévu par un acte

³ L'approche décrite ci-dessous est en outre confirmée par la jurisprudence ; voir la section 5 ci-dessous.

juridique externe ; **(f)** les tâches administratives liées à la sécurité extérieure et intérieure de l'État, sauf lorsque cela est expressément prévu par la loi ; **(g)** la représentation de la République de Lettonie au sein d'unions économiques, militaires ou politiques et de leurs institutions, sauf disposition contraire expresse de la loi ; **(h)** les tâches administratives visant à garantir la mise en œuvre et la supervision des droits de l'homme garantis par la Constitution, lorsque les procédures et les institutions sont déterminées par le législateur ; et **(i)** d'autres tâches administratives qui, de par leur nature, constituent le fondement des fonctions de l'administration de l'État et ne peuvent être exercées que par des institutions publiques.

Des restrictions comparables existent en **Suisse**, où la législation interdit la délégation de certaines fonctions de l'autorité publique, notamment dans les domaines de la sécurité et du maintien de l'ordre (article 3 de l'ordonnance fédérale sur la délégation de tâches d'exécution de la fonction publique à des tiers) et de l'administration des prestations (article 119c bis de l'ordonnance fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et les prestations en cas d'insolvabilité).

La Croatie impose des restrictions plus larges quant à la licéité d'une telle délégation. Les interdictions concernent l'adoption d'actes administratifs, les particuliers étant exclus des tâches décisionnelles ; l'appréciation juridique des faits ; l'imposition de sanctions ; et l'exercice de pouvoirs d'exécution. En Croatie, ces tâches sont considérées comme des «fonctions souveraines essentielles».

La Finlande fournit des exemples illustrant les limites de l'admissibilité de la délégation. Selon le rapport de la Finlande, les tâches impliquant un «pouvoir public significatif», telles que l'imposition de sanctions administratives, ne peuvent être confiées qu'aux autorités publiques. Le pouvoir public significatif comprend également le droit, exercé de manière discrétionnaire et indépendante, de recourir à la force ou d'interférer de manière substantielle avec les droits fondamentaux d'un individu. Dans certaines circonstances, le droit de recourir à la force peut être accordé à des entités non officielles, à condition qu'il soit exercé dans un contexte strictement défini et pour faire face à un besoin temporaire d'assistance extérieure. Les pouvoirs d'inspection dans le domaine de la paix intérieure constituent un autre pouvoir public significatif qui ne peut être accordé à des particuliers en vertu du droit commun. Toutefois, les locaux d'habitation à bord des navires et autres moyens de transport sont considérés comme périphériques et des pouvoirs d'inspection limités sur ces lieux peuvent être accordés à des entités autres que les autorités publiques. Il convient également de noter que, selon le rapport de **l'Allemagne**, la délégation peut être justifiée, même dans le domaine central des pouvoirs souverains, lorsqu'elle est étayée par des raisons objectives. Néanmoins, les dérogations sont soumises au principe de proportionnalité.

3. Qualifications et procédure de sélection des particuliers

i. Procédure de certification des particuliers



Dans la plupart des pays, la législation établit des procédures de certification des particuliers, principalement par le biais d'examens ou d'une sélection fondée sur des critères spécifiques. En revanche, à **Chypre, au Danemark** (où les règles relatives aux marchés publics s'appliquent également dans une certaine mesure), **en Estonie, aux Pays-Bas, en Norvège, en Slovénie et en Suisse**, la certification repose uniquement sur une sélection fondée sur des critères spécifiques.

Parmi les exemples notables de dispositions légales qui exigent pour les particuliers des examens, comme condition préalable à l'obtention d'une certification, on peut citer les suivants : **(a)** En **Bulgarie**, l'article 19a de la loi sur l'audit financier indépendant stipule que les particuliers ne peuvent acquérir la qualification d'auditeur en durabilité agréé qu'après avoir réussi des examens écrits. **(b)** En **Grèce**, l'article 255, paragraphe 7, point a), de la loi n° 4798/2021 et la décision n° 45891 du 2 juillet 2021 du ministre du Travail et des Affaires sociales, telle que modifiée, prévoient que la certification des professionnels intervenant dans l'octroi des prestations de retraite nécessite la participation à des examens. **(c)** Au **Portugal**, le Code de l'expropriation et les articles 6, 9 et 9A du décret-loi n° 125/2002 exigent que la sélection des experts pour les procédures liées à la déclaration d'utilité publique et à la aliénation administrative des biens dans le cadre des procédures d'expropriation s'effectue par le biais d'examens écrits et oraux, qui sont obligatoires tant pour la participation que pour la validation de la formation correspondante. **(d)** En **Roumanie**, l'article 7 de l'ordonnance gouvernementale n° 2/2000 relative à l'organisation de l'expertise technique judiciaire et extrajudiciaire stipule que le statut d'expert technique judiciaire s'acquiert par le biais d'un examen.

La sélection sur la base de critères spécifiques est, à titre d'exemple, prévue dans les cas suivants : **(a)** Aux **Pays-Bas**, en vertu de la loi de 1994 sur la circulation routière, les particuliers et les entités éligibles à la certification pour effectuer les contrôles techniques périodiques obligatoires des véhicules à moteur doivent présenter une attestation de bonne conduite délivrée par le Service de la circulation routière. **(b)** En **Slovaquie**, les membres des gardes forestiers, des gardes des champs, des gardes des eaux et des gardes de pêche doivent répondre aux critères suivants : être des personnes physiques ayant l'âge requis ; jouir de la pleine capacité juridique ; faire preuve d'intégrité ; être en bonne santé ; posséder les compétences professionnelles nécessaires ; posséder une assurance pour responsabilité civile ; prêter serment ; et être inscrits au registre tenu par l'administration publique ou l'autorité de gestion compétente. En outre, l'adhésion à la garde de chasse exige des critères supplémentaires, notamment : avoir atteint l'âge requis ; être titulaire d'un permis de chasse valide et d'un permis de port d'armes de catégorie D ; avoir les qualifications médicales et professionnelles appropriées ; ne pas avoir commis des infractions ou fautes disciplinaires en matière de chasse ayant entraîné le retrait du permis au cours des cinq dernières années ; avoir un engagement ; et être inscrit sur la liste tenue par le bureau de district compétent. **(c)** En **Suisse**, l'article 5 de la loi fédérale sur la surveillance de l'assurance-maladie sociale précise les exigences auxquelles les assureurs privés doivent satisfaire pour être autorisés à fournir une

assurance-maladie sociale. Ces conditions comprennent l'adoption de la forme juridique d'une société anonyme, d'une coopérative, d'une association ou d'une fondation ; le maintien d'un siège social en Suisse ; la mise en place d'une structure organisationnelle et de pratiques de gestion garantissant le respect des dispositions légales ; la possession d'un capital initial suffisant ; et la démonstration de la capacité à honorer ses obligations financières à tout moment, notamment en maintenant les réserves nécessaires. **(d)** Au **Royaume-Uni**, l'article 63, paragraphe 2, point a), de la loi de 2007 sur les tribunaux, les cours et l'exécution («la loi de 2007») prévoit que les particuliers peuvent exercer la fonction d'huissier de justice s'ils sont titulaires d'un certificat délivré à cet effet.

Certains pays associent des exigences en matière d'examen à une sélection fondée sur des critères légaux. En **Autriche**, en vertu de l'article 67 de la loi sur la chasse de Basse-Autriche (NÖ Jagdgesetz, NÖ JG), les candidats doivent être majeurs, jouir de la capacité civile et posséder les qualifications professionnelles requises pour être agréés en tant que gardes-chasse. La qualification professionnelle comprend la connaissance de la législation et de la réglementation en matière de chasse, ainsi que des dispositions relatives à la protection de la faune sauvage et des zones de chasse. L'autorité compétente évalue également si le candidat est capable d'exercer correctement et avec diligence les fonctions de garde-chasse. En outre, la nomination en tant que garde-chasse nécessite la participation et la réussite à un examen dont le contenu est défini par la loi. En **Lettonie**, les experts immobiliers agréés doivent satisfaire à des conditions légales, notamment un diplôme de l'enseignement supérieur, une expérience professionnelle attestée en matière d'évaluation immobilière et le respect des normes professionnelles (paragraphe 4 du règlement n° 559 du Conseil des ministres du 23 septembre 2014). Dans certains cas, comme pour les assistants d'évaluateurs, un examen théorique est également requis (paragraphe 6). Seules les personnes certifiées sont autorisées à établir des rapports d'évaluation ayant force de loi dans le cadre de procédures administratives, y compris pour la détermination des indemnités en vertu de l'article 20, paragraphe 1, de la loi sur l'expropriation de biens immobiliers. Un modèle intégré similaire s'applique aux spécialistes de la construction. En vertu des articles 13, paragraphes 1 à 9, de la loi sur la construction, les spécialistes de la construction, y compris les concepteurs, les superviseurs et les gestionnaires, doivent posséder un certificat de compétence professionnelle valide pour pouvoir participer aux procédures administratives liées à la construction. La certification, régie par le règlement n° 169 du Conseil des ministres du 20 mars 2018, repose principalement sur des critères légaux tels que la formation, l'expérience professionnelle, la formation continue et le respect des normes professionnelles et éthiques. L'évaluation des compétences peut impliquer des tests ou des examens, mais ceux-ci s'inscrivent plutôt dans un processus d'évaluation plus large sans constituer des examens de certification indépendants. En **Pologne**, la loi sur la gestion immobilière précise les conditions requises pour obtenir des qualifications en évaluation immobilière. Celles-ci comprennent un casier judiciaire vierge, l'achèvement d'études universitaires et postuniversitaires en évaluation immobilière, un stage de six mois et la réussite à un examen.

ii. Sélection des particuliers

La méthode prédominante pour sélectionner des particuliers chargés d'exercer des fonctions déléguées consiste à choisir parmi une liste ou un registre sur la base de critères spécifiques (**Albanie, Autriche, Bulgarie, Croatie, Chypre, Danemark, Finlande, Allemagne, Grèce, Italie, Lettonie, Lituanie, Malte, Monténégro, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, Serbie, Slovénie, Espagne, Turquie, Royaume-Uni**). Dans certains pays, tels que **l'Allemagne, le Monténégro, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, l'Espagne et le Royaume-Uni**, une sélection aléatoire peut également être utilisée. En outre, dans certaines juridictions, un citoyen peut désigner un particulier par le biais d'une déclaration, comme c'est le cas en **Croatie, en Grèce, en Lettonie, à Malte, en Pologne, au Portugal, en Roumanie, en Espagne, au Royaume-Uni, en Turquie et en Ukraine**. Dans certains cas spécifiques, la sélection est déterminée uniquement par l'autorité administrative, comme en **Estonie, aux Pays-Bas et en Roumanie**, ou en combinaison avec d'autres méthodes de sélection, comme en **Albanie, en Bulgarie, en Grèce, en Italie, en Norvège, en Pologne, au Portugal, en Roumanie et en Espagne**. En **République tchèque**, la sélection des particuliers s'effectue par le biais de candidatures émanant de particuliers souhaitant se voir confier une tâche administrative spécifique.

La Croatie offre un excellent exemple de sélection de particuliers à partir d'une liste : les autorités administratives peuvent y désigner des experts ou des interprètes certifiés figurant dans des registres officiels pour apporter une assistance technique au cours des procédures. En **Grèce**, la sélection aléatoire des inspecteurs du bâtiment est mise en œuvre par le biais d'un système de tirage au sort, comme le prévoit l'article 45, paragraphe 2, de la loi n° 4495/2017. En **Espagne**, dans certaines régions, les citoyens peuvent choisir librement une entité collaboratrice en matière d'urbanisme pour vérifier leur documentation, à condition que cette entité soit dûment agréée. On trouve un exemple d'exercice de pouvoir discrétionnaire absolu au **Portugal**, où, conformément à l'article 21 du décret-loi n° 51/2021, la nomination des consuls honoraires est effectuée par arrêté du membre du gouvernement chargé des affaires étrangères, sur proposition de l'ambassadeur accrédité auprès du pays concerné.

iii. Cadre juridique régissant l'exercice de tâches administratives par des particuliers

L'article 35, paragraphe 2, de la Constitution **suisse** stipule que «toute personne [y compris les particuliers] qui accomplit une tâche de l'État est tenue de respecter les droits fondamentaux et de contribuer à leur réalisation». Ce mandat constitutionnel est complété par la loi sur la procédure administrative, qui oblige les particuliers à respecter les garanties procédurales applicables aux autorités administratives. Ces garanties comprennent le droit d'être entendu, l'obligation de motiver les décisions et l'accès à des voies de recours. En outre, des principes généraux tels que la légalité, l'intérêt public et la proportionnalité régissent les activités de l'État. En **Suède**, les particuliers sont tenus de respecter le principe général d'objectivité, tel qu'établi dans la

Constitution (chapitre 1, section 9 de l'Acte constitutionnel). Ces obligations sont énoncées dans divers textes législatifs, notamment la loi sur la procédure administrative, qui prescrit des exigences en matière de légalité, d'objectivité, de conflits d'intérêts et, en cas de délégation des pouvoirs de décision, le droit d'être entendu, l'obligation de communiquer le dossier et l'exigence de rendre des décisions motivées.

Dans la plupart des pays, notamment en **Albanie, en Autriche, en Bulgarie, en Croatie, à Chypre, en République tchèque, en Estonie, en Finlande, en Allemagne, en Grèce, en Hongrie, en Italie, en Lettonie, en Lituanie, au Monténégro, aux Pays-Bas, en Norvège, en Pologne, au Portugal, en Slovaquie, en Slovénie, en Espagne, en Serbie, en Turquie** et en **Ukraine**, les activités des particuliers exerçant des fonctions administratives sont régies à la fois par des actes normatifs généraux et spécifiques. Dans la majorité de ces juridictions, des codes de conduite ou de bonnes pratiques, souvent considérés comme des instruments juridiques non contraignants, sont également applicables, comme c'est le cas en **Albanie, en Autriche, en Croatie, à Chypre, en République tchèque, en Allemagne, en Grèce, en Lettonie, en Lituanie, en Norvège, en Pologne, au Portugal, en Roumanie, en Serbie, en Slovaquie, en Slovénie, en Espagne** et en **Ukraine**. En revanche, certaines juridictions, telles que **l'Allemagne, la Grèce, Malte et le Royaume-Uni**, appliquent des actes normatifs et des codes de conduite spécifiques, plutôt que généraux. **Au Danemark et en Roumanie**, des actes normatifs généraux et des codes de conduite sont en vigueur. En outre, certaines juridictions recourent à des instruments juridiques supplémentaires, notamment des accords-cadres entre l'État et les associations professionnelles en **Allemagne**, des exigences d'accréditation émises par l'Organisme national d'accréditation espagnol (ENAC) en **Espagne**, qui fonctionnent comme des normes quasi-réglementaires, ainsi que des contrats administratifs ou des accords de concession en **Croatie** et à **Chypre**.

Parmi les exemples marquants d'actes normatifs généraux régissant le déroulement des procédures administratives, on peut citer les suivants : **(a)** En **Croatie**, la loi générale sur la procédure administrative régit les rôles des participants tels que les experts, les interprètes et les autres personnes impliquées dans l'établissement des faits ou l'assistance à l'autorité. La loi garantit que, même lorsque des particuliers contribuent à la procédure, celle-ci reste légale, impartiale et sous la responsabilité de l'organe administratif compétent. **(b)** En **Lettonie**, la loi sur la procédure administrative régit la manière dont les preuves sont obtenues, évaluées et utilisées, y compris les avis d'experts fournis par des particuliers. Les garanties procédurales prévues par la loi sur la procédure administrative garantissent que les contributions des particuliers ne se substituent pas à l'évaluation de l'autorité, qui conserve la responsabilité finale de l'appréciation des preuves.

Des actes normatifs spécifiques et des instruments de droit non contraignant établissent des exigences détaillées pour la bonne exécution des fonctions par les particuliers. Par exemple, à **Malte**, les dispositions relatives à l'évaluation de l'impact sur l'environnement concernant les rapports soumis par des experts qualifiés établissent une réglementation implicite de la conduite,

par le biais d'exigences en matière de qualification, de responsabilité et de contrôle. En outre, des codes de conduite professionnels régissent le comportement des consultants en environnement lors de leur participation aux procédures administratives. En **Lettonie**, la loi sur la construction et les règlements du Conseil des ministres y afférents régissent l'évaluation et la supervision des spécialistes de la construction. Les spécialistes certifiés de la construction et les experts immobiliers certifiés doivent se conformer aux règles déontologiques professionnelles appliquées par les organismes de certification compétents en vertu de ces règlements du Conseil des ministres. Le non-respect de ces règles déontologiques peut entraîner des mesures disciplinaires, notamment la suspension ou le retrait de la certification. En **Pologne**, la loi sur la gestion immobilière prévoit des dispositions relatives à la préparation d'expertises en matière d'évaluation immobilière (articles 149 à 173c). Les experts dans ce domaine suivent également un code de conduite (Règles d'application du code de déontologie des experts immobiliers des 8 et 9 décembre 2008, résolution du Conseil national des experts en évaluation immobilière n° 23/2008).

iv. Garanties d'impartialité et d'intégrité pour les particuliers

Dans la plupart des pays, des dispositions législatives relatives aux incompatibilités, aux empêchements et à la responsabilité pénale ou disciplinaire visent à garantir l'impartialité et l'intégrité des particuliers, on trouve, toutefois, des exceptions notables. Par exemple, **l'Albanie, la Hongrie et la Serbie** ne disposent pas de dispositions en matière d'incompatibilité, tandis que **l'Estonie** ne dispose que de dispositions en matière d'incompatibilité. **La République tchèque** applique à la fois des dispositions en matière d'incompatibilité et de responsabilité, tandis que **la France** n'applique que des dispositions en matière de responsabilité. En **Suède**, il est fait référence aux dispositions en matière de responsabilité, avec la précision que les règles relatives aux conflits d'intérêts sont d'application générale. **La Lituanie** étend la responsabilité civile et le contrôle de surveillance aux particuliers. Selon le rapport de la **Slovénie**, les responsabilités des particuliers sont généralement équivalentes à celles des organes administratifs et des fonctionnaires, mais la responsabilité disciplinaire est généralement limitée aux fonctionnaires. Le rapport de la **Slovaquie** indique que l'impartialité et l'intégrité sont protégées par des mesures constitutionnelles et législatives qui exigent des particuliers agissant en tant qu'organes administratifs qu'elles préservent les intérêts de l'État et de la société, ainsi que les droits et intérêts des personnes physiques et morales, et qu'elles s'acquittent de leurs obligations de manière cohérente.

L'article 10 de la loi **estonienne** sur la procédure administrative constitue un exemple notable de dispositions relatives à l'incompatibilité ; il stipule qu'une personne agissant au nom d'une autorité administrative ne doit pas participer à une procédure administrative si elle est partie à cette procédure ou agit en tant que représentant d'une partie. Parmi les autres motifs d'exclusion figurent le fait d'être un proche parent ou un membre de la famille d'une partie à la procédure ou de son représentant, d'entretenir une relation professionnelle, de service ou de dépendance avec

une partie ou son représentant, ou d'avoir un intérêt personnel dans le règlement de l'affaire ou de se trouver dans des circonstances susceptibles de jeter le doute sur son impartialité. Dans d'autres pays, des dispositions sectorielles spécifiques s'appliquent. Par exemple, en **République tchèque**, les personnes effectuant des contrôles techniques sont exclues si elles exercent des activités lucratives indépendantes liées à la vente ou à la réparation de véhicules, ou si elles sont impliquées d'une autre manière dans la vente de véhicules, tandis qu'au **Portugal**, des incompatibilités sont prévues pour les avocats, les avocats stagiaires et les notaires coopérant avec l'Agence pour l'intégration, la migration et l'asile dans le cadre d'enquêtes sur des procédures administratives relatives à la délivrance et au renouvellement de titres de séjour.

En ce qui concerne les obstacles, un exemple pertinent est fourni par **la Grèce**. L'article 5, en liaison avec l'article 6, paragraphe 2, point c), de la loi n° 4449/2017, stipule que les personnes condamnées par un jugement pénal définitif pour des infractions telles que le vol, le détournement de fonds, la fraude, l'extorsion ou la falsification ne peuvent obtenir l'agrément des autorités compétentes pour effectuer des contrôles légaux des comptes.

En outre, en **Lettonie**, les personnes peuvent encourir une responsabilité disciplinaire, appliquée par les organismes de certification ou d'accréditation compétents au moyen de mesures telles que la suspension ou le retrait des certificats professionnels des spécialistes de la construction ou des experts certifiés. Si leur conduite constitue une infraction, ces personnes peuvent également être soumises à une responsabilité administrative ou pénale, notamment pour avoir fourni de fausses informations, falsifié des documents, avoir commis des actes de corruption ou avoir abusé de la confiance, conformément à la législation applicable en matière d'infractions pénales et administratives. Au **Portugal**, la loi n° 11/2011, sur le régime disciplinaire applicable aux activités de contrôle technique des véhicules, prévoit des amendes en cas de manquement à l'impartialité de la part des techniciens ou des organismes de contrôle. En dernier recours, l'Institut de la mobilité et des transports peut ordonner la fermeture administrative du centre de contrôle.

v. Responsabilité et obligation de rendre compte des particuliers

Les conséquences juridiques résultant d'une erreur, d'une infraction ou d'un manquement de la part d'un particulier peuvent inclure le retrait de la certification (**Autriche, Bulgarie, Croatie, République tchèque, Finlande, Allemagne, Grèce, Italie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Serbie, Slovaquie, Slovénie, Espagne, Suède, Suisse, Turquie, Ukraine et Royaume-Uni**), l'exclusion d'une association professionnelle (**Albanie, Autriche, Croatie, Chypre, Grèce, Italie, Lettonie, Lituanie, Malte, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, Serbie, Slovaquie, Slovénie, Espagne, Suisse, Turquie, Ukraine et Royaume-Uni**), l'imposition d'une amende ou d'une autre sanction (**Albanie, Autriche, Croatie, Chypre, la République tchèque, la Finlande, l'Allemagne, la Grèce, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, les Pays-Bas, la Norvège, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Serbie, la Slovaquie, la Slovénie, l'Espagne,**

la Suède, la Suisse, la Turquie, l'Ukraine et le Royaume-Uni) et la révocation de l'acte administratif auquel le particulier a participé (Albanie, Autriche, Bulgarie, Croatie, Chypre, la République tchèque, le Danemark, la Finlande, l'Allemagne, la Grèce, la Hongrie, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, le Monténégro, les Pays-Bas, la Norvège, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie, l'Espagne, la Suisse, la Turquie et le Royaume-Uni).

En Lituanie, la suspension temporaire du droit d'exercer des fonctions administratives est considérée comme une sanction supplémentaire. Les incidences supplémentaires peuvent inclure la responsabilité personnelle du particulier (civile, pénale ou disciplinaire) et la responsabilité civile de l'État. Ces deux types de responsabilité s'appliquent en Albanie, en Autriche, en Croatie, en République tchèque, au Danemark, en Finlande, en Allemagne, en Grèce, en Italie, en Lettonie, en Lituanie, à Malte, au Monténégro, en Norvège, en Pologne, au Portugal, en Roumanie, en Slovaquie, en Slovénie, en Espagne, en Suède, en Suisse et en Turquie. La responsabilité personnelle s'applique en Bulgarie, à Chypre, en Serbie, en Ukraine et au Royaume-Uni, tandis que la responsabilité civile de l'État s'applique en Estonie, en Hongrie et aux Pays-Bas.

4. Contrôle des particuliers dans l'exercice de tâches administratives : types, étendue et effet contraignant des contrôles administratifs

Presque tous les pays disposent de mécanismes de contrôle permettant de surveiller les particuliers dans l'exercice de tâches administratives. Dans la plupart des juridictions, les contrôles sont engagés à la suite d'une plainte, d'un recours administratif ou d'office. Toutefois, en Albanie, en Bulgarie et au Royaume-Uni, ces contrôles sont engagés uniquement à la suite d'une plainte ou d'un recours administratif, tandis qu'en Albanie et en Estonie, ils sont effectués a posteriori.

En Albanie et au Royaume-Uni, des contrôles obligatoires sont effectués pour toutes les opérations. En revanche, l'Autriche, la Bulgarie, la République tchèque, l'Estonie, la Finlande, l'Allemagne, la Grèce, la Lituanie, le Monténégro, la Norvège, la Pologne, le Portugal et la Slovénie ont recours à une approche par échantillonnage. Des contrôles à la fois obligatoires et par échantillonnage sont mis en œuvre en Croatie, en Italie, en Lettonie, à Malte, aux Pays-Bas, en Serbie, en Slovaquie, en Espagne, en Turquie et en Ukraine.

Dans tous les pays, les contrôles portent principalement sur les opérations effectuées par des particuliers. Toutefois, dans plusieurs juridictions, notamment en Autriche, en Croatie, à Chypre, en République tchèque, au Danemark, en Allemagne, en Italie, en Lettonie, en Lituanie, à Malte, aux Pays-Bas, au Portugal, en Slovaquie, en Slovénie, en Espagne, en Suède, en Suisse, en Turquie et au Royaume-Uni, les contrôles s'étendent également aux particuliers eux-mêmes.

En ce qui concerne leur nature, dans la plupart des pays les contrôles couvrent deux aspects : contrôle de la légalité et contrôle de la pertinence. Cependant, dans certains pays (**la Lituanie, la Pologne, le Portugal, la Serbie et l'Ukraine**), les contrôles se limitent à la légalité et en **Albanie** ils ne portent que sur la pertinence et le fond.

Une autre distinction concerne l'effet juridique des conclusions auxquelles aboutissent les particuliers dans l'exercice des tâches qui leur sont confiées. En **Autriche, en Croatie, à Chypre, en Allemagne, en Grèce, en Italie, en Lettonie, en Lituanie, à Malte, au Monténégro, en Norvège, en Pologne, en Espagne, en Suisse et au Royaume-Uni**, ces conclusions ne sont pas contraignantes pour l'administration. En **Albanie, en République tchèque, au Danemark, en Estonie, en Finlande, au Portugal, en Serbie, en Slovénie et en Ukraine**, en revanche, ces conclusions sont contraignantes. En **Bulgarie, aux Pays-Bas, en Slovaquie et en Turquie**, l'effet contraignant varie en fonction du cadre juridique et des pouvoirs spécifiques conférés.

5. Contrôle juridictionnel : champ d'application, types de litiges et exemples de jurisprudence

Les actes des particuliers sont systématiquement soumis au contrôle juridictionnel. Dans de nombreuses juridictions, le contrôle juridictionnel porte généralement sur ces actes de manière indirecte, par le biais de recours contre un acte administratif exécutoire. C'est le cas en **Bulgarie, en Croatie, à Chypre, au Danemark, en Estonie, en Grèce, en Hongrie, en Lettonie, en Lituanie, à Malte, en Pologne, en Roumanie et en Serbie**. Dans certaines juridictions, notamment en **République tchèque, en France, en Slovénie et en Ukraine**, le contrôle juridictionnel peut viser directement les actes des particuliers. De nombreux pays prévoient les deux approches, comme c'est le cas en **Albanie, en Autriche, en Allemagne, en Italie, aux Pays-Bas, en Norvège, au Portugal, en Slovaquie, en Espagne, en Suède, en Suisse, en Turquie et au Royaume-Uni**.

Dans la plupart des cas, les litiges administratifs surviennent lorsque les actes de particuliers sont contestés. C'est le cas en **Bulgarie, à Chypre, en République tchèque, en Estonie, en Finlande, en France, en Allemagne, en Grèce, en Hongrie, en Italie, en Lettonie, en Lituanie, aux Pays-Bas, en Norvège, en Pologne, au Portugal, en Roumanie, en Slovénie, en Suède, en Suisse, en Ukraine et au Royaume-Uni**. Dans certaines juridictions, des litiges tant administratifs que privés peuvent survenir. C'est le cas en **Albanie, en Autriche, en Croatie, au Danemark, en Allemagne, à Malte, au Monténégro, en Serbie, en Slovaquie, en Espagne et en Turquie**. Au **Monténégro**, des litiges pénaux peuvent également survenir.

La jurisprudence concernant la délégation de fonctions administratives à des particuliers aborde plusieurs questions clés :

(a) L'acte contesté :

En Lettonie, le Sénat a considéré la conclusion initiale au stade de l'examen préliminaire de l'évaluation des incidences sur l'environnement — à savoir la nécessité ou non d'une évaluation complète — comme une étape intermédiaire qui ne peut généralement pas être contestée séparément. Le contrôle juridictionnel porte plutôt sur la décision finale relative à l'activité proposée. La cour a en outre déclaré que l'objectif de l'examen préliminaire est de vérifier si l'autorité compétente a correctement évalué l'importance des impacts, ce qui dépend de la qualité de la documentation technique soumise (Sénat, décision du 30 octobre 2012, affaire n° SKA-139/2012). À cet égard, en **Espagne**, le contrôle juridictionnel s'exerce généralement de manière indirecte par le biais de la décision administrative finale, qui se fonde sur des rapports techniques émis par des organismes de contrôle agréés (Cour suprême, décision du 15 octobre 2014). Toutefois, les résultats des contrôles effectués par des centres de contrôle technique des véhicules privés sont soumis à un contrôle juridictionnel soit directement — lorsqu'ils produisent des effets juridiques immédiats — soit indirectement par le biais de l'acte administratif final (Cour suprême, décision du 12 décembre 2017).

(b) Le rôle des particuliers en tant qu'autorités administratives :

Aux Pays-Bas, le Conseil d'État néerlandais a estimé que le Club automobile royal néerlandais ANWB devait être considéré comme une autorité administrative dans la mesure où il délivre des permis de conduire internationaux (Conseil d'État, décision du 11 septembre 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3129). De même, NMi Certin, une société privée, est considérée comme une autorité administrative dans l'exercice de sa fonction consistant à contrôler les appareils de mesure de vitesse de la police et à délivrer les certificats correspondants (Conseil d'État, décision du 24 mai 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1350). En **Grèce**, le Conseil d'État a statué que le pouvoir de délivrer un permis de construire appartient, en principe, à l'autorité administrative chargée de l'urbanisme ; toutefois, dans des circonstances particulières, le pouvoir d'un ingénieur indépendant de délivrer un certificat équivalent à un permis de construire n'est pas interdit. C'est le cas lorsque les conditions suivantes sont remplies : **(a)** l'autorité administrative susmentionnée conserve le pouvoir d'enquêter sur les constructions non autorisées, **(b)** la construction concerne des travaux mineurs soumis à une procédure d'autorisation environnementale, **(c)** l'État a la possibilité de présenter des observations et des objections et, en cas de désaccord avec l'ingénieur, peut saisir la Commission de règlement des litiges techniques, et **(d)** les tiers concernés ne sont pas privés d'une protection juridictionnelle effective (Conseil d'État, décision n° 2589/2014).

(c) Critères permettant de déterminer la légalité de la délégation :

Dans ses décisions n° 750–2/2023, l'assemblée plénière du Conseil d'État **hellénique** a estimé que les dispositions légales autorisant la participation de professionnels agréés à la procédure d'octroi des pensions ne sont pas incompatibles avec la Constitution hellénique. Cette conclusion repose sur les considérations suivantes : **(i)** Ces dispositions, ainsi que la décision ministérielle contestée,

ne modifient pas l'identité de l'organisme de sécurité sociale, car les pouvoirs conférés aux professionnels agréés sont exercés au sein de l'e-EFKA, une personne morale de droit public. **(ii)** Les professionnels agréés, qui sont inscrits dans un registre tenu et supervisé par l'e-EFKA, sont tenus de suivre un programme de formation et de passer des examens dans les domaines concernés correspondant aux décisions qu'ils sont appelés à rédiger. Ils possèdent les qualifications, l'expertise et l'expérience nécessaires pour exercer leurs fonctions et sont soumis à une responsabilité renforcée même après l'achèvement de leur travail. **(iii)** L'attribution de ces responsabilités aux professionnels certifiés facilite la délivrance des décisions d'octroi de pension par l'e-EFKA, garantissant ainsi que les retraités perçoivent des prestations suffisantes pour mener une vie digne. Cette mesure vise à accélérer l'octroi des pensions et à renforcer le système d'octroi des pensions de l'Agence en attendant la numérisation complète ; elle revêt donc un caractère temporaire. **(iv)** Les décisions d'octroi de pension (qu'elles soient expresses ou implicites), en tant qu'actes de l'e-EFKA, sont en principe susceptibles de recours administratifs, conformément à la législation applicable, devant les autorités compétentes ; il en va de même pour les certificats de préretraite. **(v)** Les décisions d'octroi de pension font l'objet de contrôles par sondage obligatoires et de réexamen discrétionnaire par le service compétent ; la révocation ou la modification est autorisée lorsqu'il est établi que les certificats ou les projets de décision sur lesquels se fonde l'octroi de la pension sont incorrects ou incomplets. **(vi)** Les assurés conservent l'accès à la protection juridictionnelle, car les décisions d'octroi de pension, ainsi que toute décision les révoquant ou les modifiant, constituent des actes administratifs individuels et peuvent être contestées sur le fond devant les tribunaux administratifs ordinaires. **(vii)** La délivrance d'une décision d'octroi de pension avec l'intervention d'un professionnel agréé présuppose, dans tous les cas, le consentement de l'assuré qui a le choix entre la voie normale et cette procédure.

(d) Limites à la délégation :

(i) Limites découlant de la législation sectorielle : comme mentionné précédemment, conformément à l'article 130, paragraphe 1, de la loi estonienne sur l'aménagement du territoire, une collectivité locale peut conclure un contrat administratif avec une personne intéressée par l'élaboration d'un plan détaillé (c'est-à-dire un promoteur). Toutefois, une telle délégation n'est pas autorisée lorsque le plan détaillé vise à modifier un plan d'ensemble adopté, comme le prévoit l'article 130, paragraphe 2. Dans ses arrêts du 15 décembre 2022 (affaire n° 3-20-1310) et du 19 avril 2007 (affaire n° 3-3-1-12-07), la Cour suprême estonienne a examiné des affaires dans lesquelles les documents initiaux de la procédure d'aménagement pour un plan détaillé modifiant un plan d'ensemble, y compris la commande d'une évaluation sur la nécessité d'évaluation environnementale stratégique, avaient été initiés par le promoteur plutôt que par l'autorité locale. La Cour a statué que le législateur avait l'intention d'accorder aux collectivités locales un rôle plus important dans la procédure d'aménagement. Lorsque la collectivité locale élabore elle-même le plan ou en commande l'élaboration, la possibilité de prendre en compte différents intérêts de manière équilibrée peut s'avérer plus efficace que dans les cas où le plan détaillé est commandé

par un promoteur qui a un intérêt direct dans la rentabilité de l'activité de développement et, par conséquent, dans l'adoption de la solution d'aménagement la plus favorable à ce promoteur. Dans les procédures concernant un plan détaillé modifiant un plan d'ensemble, il convient d'accorder une importance plus grande que d'habitude aux intérêts publics et à la solution intégrée à l'échelle de la commune reflétée dans le plan d'ensemble. Par conséquent, dans de tels cas, le rôle du promoteur en tant que initiateur ou partie ayant mandaté le plan est interdit.

(ii) Limites concernant les «fonctions essentielles» de l'État : La Cour constitutionnelle **autrichienne** a estimé que la délégation de fonctions relevant de l'essence même de l'État — en l'occurrence la gestion des fonds publics impliquant un pouvoir discrétionnaire politique important — à l'Agence de financement COVID (COFAG), une entité privée spécialement créée pour gérer l'aide financière de l'État pendant la pandémie de COVID-19, constituerait une délégation de pouvoirs souverains. Selon la jurisprudence de la Cour, une telle délégation est constitutionnellement interdite (Cour constitutionnelle, 5 octobre 2023, affaire n° G 265/2022). En revanche, la Cour a estimé que les conseils juridiques et la représentation fournis par l'Agence fédérale pour les services d'accueil et d'accompagnement GmbH, une société à responsabilité limitée contrôlée par l'État, chargée des services d'accueil initial et de l'assistance juridique aux demandeurs d'asile, ne font pas partie du noyau dur de l'administration de l'État. En conséquence, la délégation de ces tâches est compatible avec l'article 20, paragraphes 1 et 2, de la Loi constitutionnelle fédérale (Cour constitutionnelle, 4 décembre 2023, affaire n° G 328/2022).

La Cour suprême **estonienne** a examiné une disposition de la loi sur les transports publics autorisant une entreprise privée, dans le cadre d'un contrat administratif avec l'État, à vérifier que les passagers sont en possession de titres de transport valides et à infliger des amendes en cas d'infraction. La Cour a estimé que le pouvoir de sanction est une «fonction essentielle de l'État» qui ne peut pas être déléguée à des entités privées. En conséquence, elle a déclaré inconstitutionnelle la disposition autorisant une entreprise privée à infliger des amendes pour des infractions mineures (Cour suprême, 16 mai 2008, affaire n° 3-1-1-86-07). La Cour a en outre estimé que l'administration des peines d'emprisonnement constituait également une fonction essentielle de l'État qui ne pouvait pas être déléguée à des particuliers (Cour suprême, 4 février 2026, affaire n° 3-25-144).

Le Conseil d'État **hellénique** a estimé que le pouvoir de police, en tant que forme suprême de l'autorité publique et expression de la souveraineté, est exercé par les autorités de police exclusivement par l'État et les personnes morales de droit public, et non par des particuliers (Conseil d'État, séance plénière, arrêts n° 1934/1998, 15 et 16/2015, etc.). En outre, la Cour a estimé que, compte tenu de l'objectif public consistant à garantir aux salariés un niveau de vie comparable à celui dont ils jouissaient pendant leur vie active, il est justifié, en vertu de l'article 22, paragraphe 5, de la Constitution (« L'État veille à la sécurité sociale des travailleurs, selon les modalités prévues par la loi »), de mettre en place un régime de sécurité sociale obligatoire (par le biais de l'obligation de verser des cotisations d'assurance) et, par conséquent, de faire en sorte que les

prestations de sécurité sociale soient fournies exclusivement par l'État ou par des personnes morales de droit public. L'attribution de l'assurance sociale obligatoire, tant principale que complémentaire, à des organismes publics en vertu de cette disposition constitutionnelle sert l'intérêt général, notamment en garantissant la protection des assurés et des cotisants contre les risques commerciaux associés aux organismes d'assurance privés (Cour suprême spéciale, décision n° 87/1997 ; Conseil d'État, séance plénière, décisions n° 5024/1987, 1889/2019, 1890/2019, 750-752/2023, etc.).

La Cour constitutionnelle de la **Turquie** a estimé que, dans le cadre de l'application du zonage, le pouvoir d'octroyer ou de refuser des permis de construire, ou de suspendre ou de démolir des bâtiments, appartient aux administrations locales. Le règlement contesté n'autorisait pas les organismes d'inspection des bâtiments à accomplir des actes administratifs. Ces organismes sont plutôt chargés de mener des examens techniques et de soumettre des rapports, des avis et des informations aux autorités compétentes, sans exercer de pouvoir public. Par conséquent, les services fournis par les organismes d'inspection des bâtiments ne constituent pas les missions principales et permanentes que l'État doit accomplir en vertu des principes de l'administration générale. Sur cette base, la Cour a conclu que les dispositions contestées ne violaient pas les articles 127 et 128 de la Constitution (Cour constitutionnelle, 26 juin 2002, décision n° 2001/377, 2002/59). De même, la Cour a estimé que les tâches suivantes ne peuvent être déléguées à des particuliers : **(i)** les services de lutte contre les incendies (Cour constitutionnelle, 26 juin 2019, décision n° 2019/27, 2019/56) ; **(ii)** l'octroi d'autorisations pour la production, l'importation et l'exportation de semences, la certification des semences, l'autorisation et la supervision des activités de production de semences, le contrôle de la conformité des semences aux normes de commercialisation et la vérification de l'exactitude de l'étiquetage et de l'emballage (Cour constitutionnelle, 13 janvier 2011, décision n° 2007/2, 2011/13) ; et **(iii)** l'examen et l'inspection, dans le cadre des licences, des installations de production d'électricité et d'autres installations produisant de l'électricité (Cour constitutionnelle, 5 juillet 2012, décision n° 2011/27, 2012/101).

(e) Admissibilité de la subdélégation :

Selon le rapport de la **Finlande**, il convient en principe d'adopter une approche restrictive en ce qui concerne le transfert ultérieur d'une tâche administrative à une entité privée (sous-délégation). Toutefois, la subdélégation n'a pas été jugée contraire à l'article 124 de la Constitution **finlandaise** dans un cas où un prestataire de services privé avait organisé la délivrance de passeports par l'intermédiaire d'un autre prestataire de services. Cet arrangement a été jugé acceptable car la tâche était essentiellement technique, le Conseil national de la police avait approuvé le sous-traitant et ce dernier était soumis aux mêmes normes et exigences de qualité que le prestataire initial. Dans de telles circonstances, la sous-traitance peut être justifiée pour des raisons d'opportunité.

(f) L'évaluation des rapports émis par des particuliers :

Selon le rapport de la **Croatie**, dans les affaires impliquant des décisions administratives fondées sur des évaluations médicales ou techniques réalisées par des experts privés, notamment en matière de santé, de retraite, d'urbanisme ou d'inspection technique, les justiciables peuvent faire valoir que l'autorité s'est indûment fondée sur ces rapports. Les tribunaux administratifs examinent ensuite si l'autorité a respecté les règles de procédure et a correctement apprécié les éléments de preuve pour déterminer la légalité de l'acte. Cette approche incarne le principe selon lequel, lors de l'examen des actes administratifs, les tribunaux doivent vérifier que toutes les exigences légales pertinentes, y compris l'utilisation appropriée des preuves d'expert, ont été respectées. En outre, les tribunaux reconnaissent que les avis d'experts ne sont pas contraignants pour le juge et peuvent être appréciés comme toute autre preuve. Ils peuvent examiner si l'autorité a évalué de manière équitable les conclusions de l'expert et si la décision de l'autorité fondée sur ces preuves satisfait aux exigences légales minimales. En conséquence, en **Lettonie**, le Sénat a estimé que l'évaluation d'un expert constitue un élément de preuve soumis à l'appréciation judiciaire. S'il existe des motifs de contester l'avis de la commission ou l'évaluation d'un expert agréé, le tribunal n'est pas tenu de l'accepter et doit déterminer de manière indépendante la valeur indemnisable ayant recours à d'autres instruments de procédure (Sénat, arrêt du 30 août 2019, affaire n° SKA-603/2019). En **Pologne**, la Cour administrative suprême a jugé qu'un expert chargé d'établir une expertise immobilière n'est pas tenu d'informer les parties à la procédure de l'inspection du bien immobilier. Pour être recevable ou valable une inspection sur place par l'expert ne nécessite pas la présence du propriétaire foncier (Cour administrative suprême, décision du 5 août 2025, affaire n° I OSK 1541/22). Dans un autre arrêt, la Cour a souligné qu'en cas de doutes quant à l'exactitude d'un rapport d'évaluation, l'autorité publique doit prendre toutes les mesures nécessaires pour dissiper ces doutes. Seule restriction fondamentale à cet égard il est interdit à l'autorité de déterminer la valeur du bien sur la base d'éléments de preuve autres qu'un rapport d'expertise (Cour administrative suprême, décision du 2 mars 2018, affaire n° I OSK 2154/17).

(g) Responsabilité de l'État :

La Cour administrative suprême **portugaise** a jugé que l'État n'est pas responsable des retards dans l'administration de la justice causés par l'inaction d'un administrateur chargé de l'exécution forcée lorsque ce dernier est une entité privée chargée de mener à bien une partie de la procédure d'exécution (Cour administrative suprême, décision du 3 juillet 2025, affaire n° 0909/23.3BELRA).

B. Intégration de méthodes et de modèles organisationnels du secteur privé dans le fonctionnement de l'administration

1. Recrutement de cadres supérieurs en dehors de la hiérarchie de la fonction publique

i. Objectifs clés du recrutement de cadres supérieurs externes

Dans la plupart des pays, les cadres supérieurs peuvent être recrutés en dehors de la hiérarchie de la fonction publique. **Chypre** précise toutefois que des particuliers peuvent postuler à des postes aux échelons supérieurs de la fonction publique, mais les personnes nommées sont néanmoins classées comme agents publics.

Le recrutement de cadres supérieurs issus du secteur privé vise principalement à faire bénéficier l'administration publique de l'expérience acquise dans le secteur privé (par exemple **en Albanie, en France, en Allemagne, en Lettonie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Espagne, Suisse, Turquie, Ukraine**), faciliter la diversification et le renforcement de l'expertise du personnel (par exemple **en Finlande, en France et au Monténégro**) ainsi qu'à l'enrichissement de la fonction publique par des qualifications professionnelles externes, des aptitudes managériales et des pratiques organisationnelles modernes (par exemple **en Croatie, en Lettonie, au Monténégro, en Pologne et en Suisse**). Parallèlement, la responsabilité de droit public et le contrôle de la performance sont maintenus (par exemple **en Croatie, en Lituanie, à Malte et en Ukraine**). Ce type de recrutement vise donc à améliorer l'efficacité et l'efficience (par exemple **au Danemark, en Grèce, en Italie, en Lettonie, en Lituanie, à Malte, au Monténégro, aux Pays-Bas, en Pologne, en Slovaquie, en Espagne, en Suisse et en Turquie**), à accroître la flexibilité organisationnelle (par exemple **en Allemagne, Malte, Espagne, Turquie**), à renforcer la coopération public-privé (par exemple, **l'Espagne**), à faire aligner la gestion publique sur des paramètres de gestion privée (par exemple, **le Portugal**) et à garantir la mise en œuvre d'une approche de gouvernance démocratique dans l'administration publique (par exemple, **la Turquie**). Les rapports de **la Bulgarie, de la Croatie et du Luxembourg** envisagent le recrutement de cadres supérieurs externes comme un aspect clé de la modernisation de l'administration publique.

ii. Secteurs concernés par le recrutement de cadres supérieurs externes

Dans certains pays, notamment **l'Albanie, la Bulgarie, le Danemark, le Luxembourg et les Pays-Bas**, sauf exceptions spécifiques, il n'existe pas d'interdiction générale concernant les secteurs de l'administration publique autorisés à recruter des cadres supérieurs externes. Dans certains cas, comme en **Grèce et en Pologne**, le recrutement n'est autorisé que s'il est justifié par la nature particulière, la mission spécifique et les responsabilités d'un service ou d'un poste concret. **Aux Pays-Bas**, les autorités doivent justifier le besoin d'expertise externe et démontrer que cette

expertise n'est pas disponible au sein de la fonction publique. De même, en **Allemagne**, la nécessité d'une expertise externe doit être documentée.

Dans plusieurs pays, ce type de recrutement est interdit ou restreint dans certains secteurs de l'administration publique, en particulier dans les secteurs où l'autorité souveraine de l'État est exercée. En **Croatie**, le recrutement de cadres supérieurs en dehors de la hiérarchie de la fonction publique est généralement autorisé dans les secteurs où les fonctions de gestion sont organisées par le biais d'institutions publiques, d'agences ou d'accords contractuels, plutôt que par l'administration publique classique. En revanche, ce type de recrutement est généralement interdit ou fortement restreint dans les secteurs impliquant l'exercice direct de l'aspect fondamental de l'autorité publique et des pouvoirs administratifs inhérentes à la souveraineté (par exemple, les ministères et les administrations gouvernementales, les organismes exerçant des pouvoirs décisionnels faisant autorité ou l'administration judiciaire et chargée de l'application de la loi). De même, en **Lituanie**, le recrutement de cadres supérieurs externes est autorisé dans les institutions publiques et les entreprises publiques, mais il est généralement interdit dans les organismes exerçant l'autorité souveraine (c'est-à-dire les organismes exerçant des pouvoirs de droit public permettant l'adoption de décisions administratives unilatérales et contraignantes ou l'application de mesures coercitives). À **Malte**, le recrutement de cadres supérieurs externes est généralement limité quand il s'agit des services essentiels de la fonction publique, de la police, des forces armées et de l'administration judiciaire. Au **Monténégro**, dans les secteurs des affaires intérieures, de la sécurité et de la défense, les fonctions de gestion sont strictement liées au statut de fonctionnaire et le recours à des cadres externes dans ces domaines est pratiquement exclu. À cet égard, en **Suisse**, certaines tâches inhérentes à la souveraineté de l'État, telles que la défense nationale ou les relations étrangères, ne peuvent être confiées à des cadres supérieurs externes.

Dans d'autres pays, la possibilité de recruter des externes dépend principalement de la nature de l'action administrative ou du poste spécifique concerné. En **Allemagne**, il est interdit au personnel externe de participer à la rédaction de la législation ou d'autres actes juridiques, d'exercer des fonctions de gestion ou de direction, d'occuper des postes de haute direction ou au sein de l'unité chargée du contrôle central, d'assumer des rôles dotés d'un pouvoir de décision exécutoire, d'exercer des fonctions qui affectent directement les intérêts de l'entité concernée (y compris des rôles de supervision) et d'occuper des postes liés aux marchés publics. En **France**, le recrutement externe peut concerner certains postes classés comme «à la discrétion du gouvernement» (préfets, ambassadeurs, dirigeants d'entreprises publiques et dirigeants d'administrations autonomes) ainsi que les directeurs au sein de l'administration centrale. De même, en **Espagne**, les cadres externes peuvent occuper des fonctions dans la direction générale, la direction stratégique, les secteurs techniques et spécialisés, ainsi que des postes de conseil et de coordination.

iii. Critères de sélection des cadres supérieurs externes

Dans de nombreux cas, la sélection des cadres supérieurs externes repose sur des critères objectifs (par exemple, **en Bulgarie, en Croatie et en Suède**) et s'effectue selon des procédures ouvertes (par exemple, **en Albanie, en Lettonie, en Suède** – sous réserve d'exceptions prévues –, **en Suisse et au Royaume-Uni**), fondées sur les principes d'égalité (par exemple, **en Bulgarie**), de neutralité (par exemple, **en Allemagne**), de transparence et de méritocratie (par exemple, **en Croatie, en Lettonie, Malte, la Suède, le Royaume-Uni**). Les critères clés comprennent : (a) une expérience et une expertise pertinentes (par exemple, **Croatie, Danemark, Estonie, France, Allemagne, Grèce, Lettonie, Lituanie, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Espagne, Monténégro, Ukraine, Royaume-Uni**) ; (b) des qualifications professionnelles et une formation (par exemple, **Croatie, Estonie, Finlande, France, Lettonie, Luxembourg, Monténégro, Portugal, Roumanie, Espagne, Suisse, Ukraine**) ; (c) des capacités pour des tâches administratives, des compétences organisationnelles et des aptitudes à exercer des fonctions de direction (par exemple, **la Finlande, l'Italie, la Lettonie, Malte, le Portugal, l'Espagne, la Suisse, l'Ukraine, le Royaume-Uni**) ; (d) l'intégrité (par exemple, **la Lettonie, la Lituanie, Malte, le Monténégro, l'Espagne**), y compris l'absence de condamnations pénales (**la Croatie, la Roumanie et l'Ukraine**) ; (e) la nationalité d'un État membre de l'Union européenne (par exemple, **le Luxembourg**) ou la citoyenneté nationale (par exemple, **le Luxembourg** – pour les postes impliquant une participation directe ou indirecte à l'exercice de l'autorité publique ou destinés à sauvegarder les intérêts généraux de l'État ou d'autres entités de droit public – **la Roumanie, l'Ukraine**) ; et (f) d'autres facteurs, tels que la valeur sociale avérée en **Finlande** ou les expériences antérieures en **Italie**.

iv. Nature des fonctions des cadres supérieurs externes

En **Albanie, en France, en Lettonie, en Serbie** et en **Ukraine**, les cadres supérieurs externes se voient confier des responsabilités décisionnelles. À l'inverse, au **Danemark, aux Pays-Bas, en Roumanie et en Slovaquie**, les cadres supérieurs externes sont cantonnés à des rôles consultatifs. Dans la majorité des pays, notamment **en Bulgarie, en Croatie, en République tchèque, en Allemagne, en Grèce, en Italie, en Lituanie, à Malte, en Pologne, au Portugal, en Espagne, en Suisse, en Turquie et au Royaume-Uni**, les cadres supérieurs externes sont chargés à la fois de tâches décisionnelles et consultatives. Au **Luxembourg**, la nature des fonctions dépend des tâches spécifiques attribuées. Dans plusieurs pays, tels que **la Croatie, l'Allemagne, la Lettonie, la Lituanie, Malte, le Portugal, l'Espagne et le Royaume-Uni**, des responsabilités supplémentaires peuvent être attribuées. Par exemple, en **Lettonie**, les cadres supérieurs externes, outre leurs fonctions décisionnelles, exercent des fonctions de gestion et de supervision, notamment la planification stratégique, la coordination et la supervision des activités institutionnelles, et ne se limitent pas à des rôles consultatifs. À **Malte**, les tâches supplémentaires des cadres supérieurs externes comprennent des responsabilités de supervision et de contrôle, la représentation de l'autorité concernée, la mise en œuvre de projets et la supervision des contrats et des marchés publics, tandis qu'en **Lituanie**, les cadres supérieurs externes sont principalement chargés de fonctions de gestion et d'organisation.

v. Responsabilité des cadres supérieurs externes

Dans presque tous les pays, une erreur commise par un cadre supérieur peut entraîner à la fois une responsabilité civile pour l'État et une responsabilité personnelle pour le cadre, y compris des conséquences civiles, pénales ou disciplinaires.

2. Modèles organisationnels

i. Types de modèles organisationnels

La gouvernance à l'ère numérique et la nouvelle gestion publique (NGP) constituent les principales approches d'organisation de l'administration publique dans la plupart des pays, tandis que les politiques de gestion de la valeur publique et de nouvelle gouvernance publique sont mises en œuvre dans une mesure plus limitée. Même lorsque ces modèles ne sont pas explicitement mentionnés (comme en **Norvège**, en **Slovénie** et en **Suède**), l'objectif général reste le même : *«disposer d'une administration innovante et collaborative [...] qui respecte l'État de droit et [soit] efficace [avec] une qualité, un service et une accessibilité bien développés...»* (voir le rapport de la Suède).

Presque tous les pays ont adopté des politiques de gouvernance à l'ère numérique, mettant en œuvre des systèmes de gestion numérique pour *«simplifier les procédures, réduire les charges administratives, améliorer l'accessibilité des services publics et garantir la transparence et la traçabilité des actions administratives»* (voir, en particulier, le libellé du rapport de la **Lettonie**). Par exemple, en 2022, **l'Albanie** a adopté la stratégie transversale «Agenda numérique de l'Albanie» et un plan d'action pour 2022-2026, qui vise à promouvoir les investissements dans les technologies de l'information de pointe, le traitement des données, l'intelligence artificielle (IA), la cybersécurité et les compétences numériques nécessaires au développement de ces domaines. L'administration publique numérique comprend le déploiement de services en ligne destinés aux citoyens, tels que les systèmes d'identification électronique et de signature électronique (par exemple **en Albanie**, **en Croatie**, **en Lettonie**, **en Pologne**, **au Portugal** et **en Espagne**), les notifications électroniques (par exemple **en Espagne**), l'enregistrement de résidence (par exemple, en **l'Autriche**, **la Croatie**), les demandes d'extraits de casier judiciaire ou d'autres certificats (par exemple, **la République tchèque**), l'accès aux casiers judiciaires ou aux données d'assurance (par exemple, **l'Autriche**), ainsi qu'aux services de données spatiales et environnementales (par exemple, **la Bulgarie**) et la soumission en ligne des déclarations annuelles d'impôt sur le revenu des personnes physiques (par exemple, **la Pologne**). En outre, des systèmes d'interopérabilité ont été mis en place pour faciliter l'intégration des services entre les différentes entités de l'administration publique (par exemple, **en Albanie**, **en Bulgarie**, **en Croatie**, **en Lettonie**, **en Italie**, **au Portugal** et **en Espagne**).

Malgré les critiques à l'encontre de la NPM, notamment des critiques concernant l'adoption d'objectifs du secteur privé dans l'administration publique, comme le soulignent l'analyse de 2023 commandée par le ministère des Finances estonien et un récent débat public aux **Pays-Bas**, ce modèle organisationnel reste largement mis en œuvre. Les politiques de la NGP comprennent l'évaluation des fonctionnaires en **Autriche, en Grèce, en Hongrie, au Luxembourg** (où le système d'évaluation a été aboli le 1er janvier 2023, sauf pour les fonctionnaires stagiaires et les agents de l'État en période d'intégration), **au Portugal, en Espagne** et **en Ukraine**. Elles englobent également la fixation d'objectifs annuels pour les directeurs et les responsables d'institutions publiques qui ont des répercussions sur leurs indemnités (par exemple **en France**) et l'application des principes du droit du travail privé dans l'administration publique, tels que des contrats individuels et des mécanismes de négociation collective (par exemple **en Italie**). Parmi les autres éléments clés figurent l'externalisation de l'expertise (par exemple aux **Pays-Bas**), le recours à des entités privées pour les inspections (par exemple **en Espagne**) et la mise en œuvre de mesures de gestion budgétaire dans certains pays (**l'Allemagne, la Lettonie, l'Espagne** et **l'Ukraine**).

Un aspect supplémentaire de la NPM au **Portugal** est le suivant : la création ou la transformation d'un établissement d'enseignement supérieur en fondation publique de droit privé, avec l'accord du gouvernement, est subordonnée à une proposition accompagnée d'une étude sur les implications de cette transformation institutionnelle pour l'organisation, la gestion, le financement et l'autonomie de l'établissement ou de son unité organisationnelle. De plus, en **Autriche**, l'introduction de nouvelles lois ou de nouveaux actes administratifs nécessite une évaluation non seulement des aspects financiers, mais aussi de facteurs tels que l'égalité des sexes, la protection de l'environnement et la protection des consommateurs. Ce processus reflète la mise en œuvre de la NPM en conjonction avec la gestion de la valeur publique.

On trouve des exemples marquants de l'approche de la gestion de la valeur publique principalement en **Croatie** et en **Espagne**. En **Croatie**, les documents de politique stratégique identifient la satisfaction des citoyens et la qualité des services comme indicateurs clés de performance. De plus, des mécanismes de participation, tels que les consultations publiques sur les plans d'action et les initiatives numériques, sont conçus pour répondre aux attentes des citoyens. En **Espagne**, parmi les initiatives notables associées à ce modèle figurent la loi sur la transparence de 2013, le développement de portails de données ouvertes, la budgétisation participative dans les grandes villes, l'introduction de chartes de services et la mise en œuvre d'évaluations d'impact.

Le modèle de nouvelle gouvernance publique a été principalement mis en œuvre dans des pays tels que **l'Italie, Malte, la Pologne** et **l'Espagne**. En **Italie**, les principes de collaboration qui sous-tendent ce modèle ont été développés principalement au niveau local, leur adoption au niveau national restant limitée. À **Malte**, cette approche se traduit par des partenariats public-privé, la corégulation et la participation des parties prenantes. En **Pologne**, le budget participatif mis en place dans de nombreuses villes permet aux citoyens de décider de l'affectation d'une partie du

budget municipal. En **Espagne**, la gouvernance en réseau et la coordination à plusieurs niveaux entre l'État, les communautés autonomes et les municipalités se manifestent à travers des conférences sectorielles, la gestion partagée des fonds de l'Union européenne, la collaboration public-privé en matière d'innovation et la coproduction de services sociaux avec des organisations non gouvernementales et des acteurs privés.

ii. Dispositions régissant l'organisation de l'administration publique

La plupart des pays ne disposent pas de dispositions constitutionnelles ou législatives faisant explicitement référence aux approches susmentionnées. Néanmoins, des éléments de ces approches sont intégrés dans des actes législatifs ainsi que dans des documents stratégiques et politiques. **La Finlande, la Grèce, le Portugal, la Slovénie et la Suisse** possèdent des dispositions constitutionnelles pertinentes ; toutefois, aucune ne fait explicitement référence aux modèles mentionnés précédemment.

Plus précisément, les articles 119 à 126 de la Constitution **finlandaise** régissent l'organisation de l'administration publique. L'article **103** de la Constitution **hellénique** stipule qu'en règle générale, les postes de l'administration publique doivent être pourvus par des fonctionnaires permanents, mais il autorise également, à titre exceptionnel, l'emploi de personnel sous contrat de droit privé dans des circonstances spécifiques, par exemple pour répondre à des besoins imprévus et urgents (paragraphe 2(b)) ou pour fournir des services scientifiques, techniques ou de soutien spécialisés (paragraphe 3). Conformément au paragraphe 5 du même article, certaines catégories spécifiques d'employés occupant des postes permanents en dehors de la hiérarchie de la fonction publique et liés par une relation de confiance au pouvoir politique peuvent être exclues de la permanence. Au **Portugal**, bien que la Constitution n'utilise pas le terme «numérisation», elle établit des principes qui font de la débureaucratization et de la numérisation des obligations constitutionnelles. À cet égard, l'article 81, point c), stipule que l'État doit garantir l'efficacité du secteur public, tandis que l'article 267 met l'accent sur la réduction de la bureaucratie. L'article 122 de la Constitution **slovene** stipule que le recrutement dans l'administration de l'État n'est possible que à la suite d'un concours ouvert, sauf dans les cas prévus par la loi. L'article 170 de la Constitution **suisse** impose à l'Assemblée fédérale de veiller à ce que l'efficacité des mesures mises en œuvre par la Confédération soit évaluée. Ce mandat, qui s'étend également au Conseil fédéral et à l'administration fédérale, a fortement encouragé l'adoption de mesures visant à améliorer l'évaluation des activités de la Confédération.

iii. Services publics et agences appliquant des modèles organisationnels modernes

Dans la plupart des pays, les types d'organisation susmentionnés sont mis en œuvre au sein de l'administration au sens strict, des entreprises publiques et d'autres entités publiques. C'est le cas en **Croatie, en Allemagne, en Italie, en Lettonie, en Lituanie, au Luxembourg, à Malte, au**

Monténégro, aux Pays-Bas, en Pologne, au Portugal, en Slovaquie, en Espagne et en Turquie. Dans certains pays, ces types d'organisation s'appliquent à la fois à l'administration au sens strict et aux entreprises publiques, mais pas aux autres entités publiques. C'est le cas en **Albanie, en Autriche, en Bulgarie, en Estonie, en France, en Grèce et en Ukraine.** En **République tchèque, au Danemark, en Finlande, en Hongrie, en Roumanie et en Suisse,** la mise en œuvre est limitée à l'administration au sens strict.

iv. Conception des politiques visant à atteindre les objectifs

Dans la plupart des pays, les politiques visant à atteindre des objectifs définis sont élaborées au niveau national et/ou par thème. Cette approche est observée en **Albanie, en Autriche, en Bulgarie, en Croatie, en Estonie, en Allemagne, en Grèce, en Lettonie, en Lituanie, à Malte, au Monténégro, aux Pays-Bas, en Pologne, au Portugal, en Slovaquie, en Espagne, en Suisse, en Turquie et en Ukraine.** En **République tchèque, au Danemark, en Finlande, en Hongrie, en Roumanie et en Serbie,** les politiques sont conçues au niveau national sans tenir compte de l'objet de la politique. **L'Autriche, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la Slovaquie, l'Espagne et la Turquie** élaborent également des politiques au niveau régional, avec la possibilité de prendre en compte le domaine concerné. **La Slovénie et la Serbie** fixent des objectifs de politique régionale sans mettre l'accent sur le domaine concerné. En **Bulgarie, en Croatie, en Estonie, en Allemagne, en Grèce, en Lettonie, en Lituanie, à Malte, au Monténégro, aux Pays-Bas, en Pologne, au Portugal, en Espagne et en Suisse,** des entités publiques spécifiques sont également prises en compte. **L'Italie** élabore ces politiques au niveau national et/ou par des entités publiques spécifiques, tandis que **la France** est le seul pays où les objectifs sont fixés uniquement par une entité publique.

Dans l'ensemble, l'approche la plus courante consiste à définir des politiques au niveau national et/ou par domaine. Un groupe plus restreint de pays, comprenant **l'Allemagne, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal et l'Espagne,** applique largement ces politiques tant au niveau national que régional, en tenant compte des domaines d'intervention et des entités spécifiques. En revanche, **la Serbie et la Slovénie** élaborent des politiques tant au niveau national que régional, mais en accordant une importance plus limitée à la différenciation par domaine d'intervention et au rôle des entités spécifiques. **La France** adopte l'approche la plus ciblée, en s'appuyant sur un modèle axé sur les entités publiques.

v. Définition et évaluation des objectifs de l'action administrative

Presque tous les pays ont défini des objectifs spécifiques pour les actions administratives, visant principalement la numérisation complète de l'administration publique et l'amélioration de la fonction publique. En **Albanie,** les objectifs comprennent non seulement l'enregistrement, la simplification et la normalisation des processus, mais aussi l'intégration d'applications et

d'innovations technologiques. Les résultats attendus comprennent l'adaptation de la plateforme gouvernementale e-Albania et des sites web officiels afin de garantir leur accessibilité aux personnes handicapées d'ici 2025, ainsi que la transformation de toutes les institutions gouvernementales en entités «sans papier». **La République tchèque** vise à mettre en place un système de dossiers entièrement numérisé dans l'administration publique, qui serait accessible par voie électronique aux tribunaux. Le nouveau modèle de gestion publique de la Suisse, inspiré de la NPM, cherche à renforcer la gestion budgétaire en s'appuyant sur le frein à l'endettement et le nouveau modèle comptable, en introduisant une budgétisation et une planification financière à moyen terme qui donnent la priorité aux services et aux résultats, et en optimisant la rentabilité et l'efficacité au sein de l'administration fédérale.

Des objectifs spécifiques sont fixés dans des cadres sectoriels. En **France**, l'organisme public chargé de l'accueil et de l'intégration des ressortissants étrangers, relevant du ministère de l'Intérieur, fixe des objectifs à son directeur général, notamment en matière de délais de réponse aux demandes de formation linguistique, de délais de traitement des dossiers des demandeurs d'asile et de réduction des places vacantes dans les centres d'hébergement pour demandeurs d'asile. Au **Portugal**, l'initiative «Simplex Urbanístico» (2024) vise à réduire les délais d'octroi des permis de logement en supprimant les permis de construire et d'utilisation pour les cas courants et en mettant en place l'approbation tacite. En **Grèce**, l'Autorité de régulation des déchets, de l'énergie et de l'eau a défini des objectifs en matière de gestion des ressources. En **Slovénie**, la loi sur l'énergie énonce divers principes et objectifs, tels que le principe de rentabilité.

La réalisation des objectifs définis est obligatoire dans presque tous les pays. En **Suisse**, la mise en œuvre n'est pas juridiquement contraignante mais peut impliquer un certain degré d'obligation politique. Selon les rapports de **l'Allemagne**, de **la Slovaquie** et de **la Turquie**, la réalisation des objectifs peut être soit facultative, soit obligatoire.

Le non-respect de ces objectifs peut entraîner des conséquences personnelles pour les cadres supérieurs, ainsi que des conséquences juridiques et financières pour l'organisation évaluée. Ce système s'applique en **Croatie**, en **Lettonie**, en **Lituanie**, à **Malte**, en **Slovaquie** et en **Espagne**. En **Allemagne**, des conséquences personnelles pour les cadres supérieurs et des conséquences financières pour l'organisation évaluée peuvent survenir. En **Serbie** et en **Slovénie**, des conséquences personnelles pour les hauts responsables et des conséquences juridiques pour l'organisation évaluée sont possibles. En **France** et en **Turquie**, seules des conséquences personnelles pour les hauts responsables sont prévues. En **Roumanie** et en **Ukraine**, seules des conséquences juridiques pour l'organisation évaluée s'appliquent. En **Estonie**, en **Italie**, aux **Pays-Bas** et au **Portugal** (dans certains cas), seules des conséquences financières pour l'organisation évaluée peuvent survenir. En **Suisse**, il n'y a pas de conséquences directes ou automatiques si les objectifs ou les cibles ne sont pas atteints ; toutefois, dans certains cas, les organes concernés doivent fournir des explications au Parlement. Au **Luxembourg**, ces objectifs servent de feuille de

route, et leur réalisation dépend de divers facteurs socio-économiques et de circonstances politiques — il n'est actuellement pas prévu d'imposer des conséquences juridiques en cas de non-respect de ces objectifs politiques. Aucune conséquence n'est mentionnée dans les rapports d'autres pays participants.

Diverses formes d'incitations, telles que des rémunérations, sont accordées aux fonctionnaires ou aux entités publiques en **Albanie, en Autriche, en Bulgarie, en Croatie, en France, en Allemagne, en Grèce, en Hongrie, en Italie, en Lettonie, en Lituanie, à Malte, au Monténégro** (dans une mesure limitée pour les fonctionnaires et principalement de manière indirecte pour les personnes morales), **en Pologne, en Slovaquie, en Espagne, en Suisse** et en **Ukraine** afin de soutenir la réalisation des objectifs administratifs. En **Estonie**, des salaires variables peuvent être accordés sous forme de primes de performance, de rémunération supplémentaire pour des tâches supplémentaires ou de primes pour des réalisations exceptionnelles liées au service. La décision d'utiliser ces incitations pour faire progresser les objectifs de l'autorité administrative est laissée à la discrétion de la direction. **Le Luxembourg** note que déterminer l'utilisation des incitations est difficile, car cela dépend des politiques de rémunération internes propres à chaque service et des responsabilités attribuées à chaque fonctionnaire.

vi. Indicateurs d'évaluation de l'action administrative

Dans la plupart des pays, notamment **en Albanie, en Autriche, en Bulgarie, en Croatie, en Estonie, en France, en Allemagne, en Grèce, en Italie, en Lettonie, en Lituanie, à Malte, aux Pays-Bas, en Pologne, au Portugal, en Serbie, en Slovaquie, en Slovénie, en Espagne, en Suisse et en Turquie**, des indicateurs sont utilisés pour évaluer les mesures administratives en termes de conformité au cadre réglementaire, d'efficacité, d'efficience, d'économie et de réalisation des objectifs stratégiques. **Le Monténégro** utilise ces indicateurs, à l'exception de celui relatif à l'efficacité, tandis qu'en **Suède**, les indicateurs servent spécifiquement à évaluer la conformité au cadre réglementaire, l'efficacité et la réalisation des objectifs stratégiques. En **Roumanie**, l'indicateur utilisé concerne le respect du cadre réglementaire. **L'Ukraine** applique des indicateurs pour évaluer l'efficacité, l'efficience et la réalisation des objectifs stratégiques. En outre, **la Croatie, la Lituanie, Malte, l'Espagne et la Suisse** utilisent des indicateurs qui prennent en compte des facteurs supplémentaires. Par exemple, la législation **lituanienne** et ses instruments d'application intègrent des indicateurs liés à la qualité des services. À **Malte**, les indicateurs pertinents comprennent les indices de satisfaction des citoyens, les mesures de transparence et de responsabilité, les taux d'adoption des services numériques et les indicateurs de formation et de développement du personnel.

Partie II : Modes alternatifs de résolution des litiges administratifs

Au cours des dernières décennies, un débat animé a eu lieu dans le domaine du droit public afin de déterminer si les litiges administratifs peuvent faire l'objet de modes alternatifs de résolution des litiges, tels que la transaction, la médiation et l'arbitrage, c'est-à-dire de mécanismes extrajudiciaires de règlement des litiges. Les avantages d'un tel choix sont indéniablement multiples : un règlement du litige plus souple, moins coûteux, plus rapide et plus simple, le désengorgement des tribunaux, la promotion de bonnes relations entre les citoyens et l'Administration, etc.

Cependant, contrairement aux litiges de droit privé, les litiges administratifs naissent, le plus souvent, dans le cadre des relations juridiques créées à l'occasion de l'exercice de prérogatives de puissance publique, au service de l'intérêt général. C'est pourquoi la question de savoir si les litiges administratifs peuvent, par leur nature, faire l'objet de négociations selon des procédures échappant au contrôle du juge administratif est vivement contestée. Le recours à des modes alternatifs de résolution des litiges administratifs ne doit pas conduire à un contournement du principe de légalité ni à l'exclusion du contrôle juridictionnel.

Le problème fondamental, tant sur le plan théorique que pratique, qui se pose est celui de la liberté de disposition de l'objet d'un litige administratif, c'est-à-dire de savoir si l'objet d'un litige administratif peut être soumis à la discrétion absolue des parties. Et, bien sûr, il ne s'agit pas seulement d'une question de légalité, étant donné que le législateur, sous réserve des dispositions constitutionnelles ou européennes, peut, en tout état de cause, soumettre une catégorie de litiges administratifs à des modes alternatifs de résolution des litiges. Il s'agit principalement d'une question d'opportunité, à savoir s'il est opportun de soumettre une certaine catégorie de litiges administratifs à des modes alternatifs de résolution des litiges. Et, en tout état de cause, si cela est autorisé en principe, la question qui se pose est de savoir quelles catégories spécifiques de litiges administratifs peuvent faire l'objet de modes alternatifs de résolution. Par exemple, s'agit-il uniquement des litiges de nature pécuniaire ou également des litiges dans lesquels la légalité d'un acte administratif est contestée ? Une autre question qui se pose est de savoir si cela est permis dans les cas où l'Administration agit en vertu d'un pouvoir discrétionnaire ou également lorsqu'elle agit en vertu d'une compétence liée. De même, dans quelles conditions ces procédures doivent-elles se dérouler ? Les principes fondamentaux et les garanties d'un procès équitable (indépendance et impartialité des médiateurs ou arbitres, égalité des armes, transparence, etc.) doivent-ils être assurés ?

Nous avons reçu des réponses intéressantes à ces questions, que nous nous efforcerons de présenter de manière synthétique et concise, en nous référant à des exemples concrets.

La majorité des pays ont répondu que les modes alternatifs de résolution des litiges, tels que la conciliation, la médiation et l'arbitrage, ne s'appliquent pas à certains litiges administratifs, comme le contentieux fiscal (**Allemagne, Espagne, Hongrie** ; à l'inverse, à **Chypre** et au **Luxembourg**), le contentieux électoral (**Lituanie, Ukraine, Hongrie**), le contentieux disciplinaire (**Allemagne ou Hongrie**), le contentieux relatif à la rémunération des fonctionnaires (**Allemagne**), le contentieux dans lequel la légalité des actes réglementaires (**Lituanie, Ukraine**) ou des actes individuels de l'Administration (**Croatie**) est contestée, les cas dans lesquels l'Administration n'agit pas de manière discrétionnaire (**Slovénie, Lettonie**), le contentieux relatif aux droits fondamentaux (en **Croatie**, en **Slovénie**, en **Espagne** ou à **Malte**) ou aux droits des tiers (**Lettonie, Ukraine, Slovénie**), le contentieux soulevant des questions d'interprétation du droit constitutionnel ou du droit public en général, ainsi que le contentieux relatif à l'exercice des prérogatives de puissance publique (**Malte**). En revanche, les modes alternatifs de résolution des litiges sont autorisés, en principe, pour les litiges découlant de contrats conclus entre l'État et des particuliers (**Croatie, Finlande, Estonie**).

Comme il ressort des réponses à la première question, le choix du législateur national de soumettre ou d'exclure une certaine catégorie de litiges administratifs des modes alternatifs de résolution des litiges dépend principalement de la liberté de disposition de l'objet de ces litiges. Tous les critères susmentionnés, tels que l'exercice des prérogatives de puissance publique, la défense de l'intérêt général, l'action de l'Administration en vertu d'une compétence liée ou encore l'action réglementaire de l'Administration, s'articulent autour de l'absence de liberté de disposition de l'objet du litige.

A. Transaction

La transaction dans les litiges administratifs est généralement reconnue dans la plupart des pays (**Albanie, Allemagne, Bulgarie, France, Danemark, Grèce, Estonie, Italie, Espagne, Croatie, Chypre, Lettonie, Lituanie, Malte, Hongrie, Pays-Bas, Portugal, Roumanie, Turquie, Norvège, Suisse, Ukraine, Royaume-Uni, Slovénie**). Pourtant, le nombre des pays ayant répondu par la négative n'est pas négligeable (**Autriche, République tchèque, Finlande, Suède, Serbie, Luxembourg, Pologne, Slovaquie, Monténégro**).

La possibilité de recourir à la transaction est généralement reconnue par une disposition légale spéciale (**Allemagne, Grèce, Croatie, Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Roumanie, Slovénie, Espagne, Turquie, Ukraine**). Il n'est toutefois pas exclu qu'elle découle également d'un principe général du droit (**Danemark, Malte, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni**) ou de la jurisprudence (**France**).

Le législateur ne reconnaît pas la possibilité d'une transaction uniquement dans le cadre des litiges pendants devant les tribunaux (**Albanie, Croatie, Estonie, Lituanie**), mais aussi en tant que

procédure non contentieuse destinée à éviter les procès (**Bulgarie, Danemark, Grèce, Chypre, France, Italie, Lettonie, Malte, Pays-Bas, Roumanie, Slovénie, Espagne, Suisse, Royaume-Uni, Hongrie, Portugal, Ukraine**).

Dans plusieurs pays, des dispositions spéciales sont prévues pour le recours à la transaction (**Albanie, Allemagne, Bulgarie, Grèce, Croatie, Danemark, Estonie, Hongrie, Italie, Espagne, Lettonie, Lituanie, Malte, Slovénie, Turquie, Norvège, Suisse, Ukraine**), tandis que la procédure à suivre peut être laissée à leur seule discrétion (**Italie, Lettonie, Ukraine**).

Par ailleurs, une procédure spécifique est parfois prévue uniquement pour la transaction judiciaire (**Portugal**) ou bien encore pour la transaction extrajudiciaire (**Slovénie**). D'autre part, dans certains pays, aucune procédure spéciale n'est prévue pour la transaction et le recours à celle-ci est laissé à la discrétion des parties (**Pays-Bas, Royaume-Uni**).

L'accord de transaction doit parfois être homologué par un tribunal (**Bulgarie, Croatie, Estonie, Hongrie, Lituanie, Slovénie, Ukraine**), en particulier lorsqu'il s'agit d'un accord de transaction extrajudiciaire (**Bulgarie, Grèce, Portugal, Slovénie, Lituanie**), tandis que, dans d'autres cas, une telle homologation n'est pas requise (**Albanie, Allemagne, Chypre, Danemark, Italie, Lettonie, Malte, Pays-Bas, Roumanie, Espagne, Norvège, Suisse, Royaume-Uni**).

L'accord de transaction peut faire l'objet d'un contrôle juridictionnel. Toutefois, ce contrôle se limite à la légalité et ne porte pas sur le fond (**Ukraine, Slovénie, Portugal**) et n'est admis que pour des motifs spécifiques, tels que : a) le respect de la procédure applicable (**Albanie, Bulgarie, Malte**), b) la présence d'obligations claires pour les parties (**Albanie**), c) le fait que l'accord enfreigne la loi ou les bonnes mœurs (**Bulgarie, Malte, Pays-Bas, Portugal, Espagne, Ukraine**) ou les droits des tiers (**Ukraine**), d) le fait qu'il soit contraire à l'intérêt public (**Espagne**), e) l'absence de consentement, de compétence ou de pouvoir de représentation (**Bulgarie, Italie, France, Chypre, Malte, Pays-Bas, Ukraine, Royaume-Uni, Slovénie**), f) le fait qu'il soit le fruit d'une fraude ou d'un chantage (**Malte, Lettonie, Pays-Bas, Royaume-Uni, Slovénie**).

L'accord de transaction, une fois signé ou homologué, constitue généralement un titre exécutoire ayant force obligatoire pour les parties (**Albanie, Bulgarie, Grèce, Croatie, Malte, Estonie, Hongrie, Lettonie, Slovénie, Lituanie, Royaume-Uni**). Selon une approche, il ne constitue une chose jugée que s'il est homologué par un tribunal (**Roumanie, Malte, Ukraine, Norvège, Lituanie**), tandis que, selon une autre, il ne revêt pas l'autorité de la chose jugée, mais son exécution peut être demandée à un tribunal (**Chypre, Pays-Bas, Espagne**).

La compétence du tribunal en matière d'exécution de la transaction est déterminée par la nature du litige ; parfois, ce sont les tribunaux administratifs qui sont compétents (**Bulgarie, Croatie, Estonie, France, Italie, Lettonie, Hongrie, Portugal, Espagne**) et, d'autres fois, les tribunaux civils

(**Danemark, Lituanie, Malte, Pays-Bas, Chypre**), et ce même si la transaction a été homologuée par un tribunal administratif.

Enfin, dans les cas où la transaction n'est pas autorisée dans les litiges administratifs, cette interdiction est parfois prévue par une disposition spécifique (**Bulgarie, Croatie, Pologne, Slovaquie**) et parfois par un principe général du droit (**Autriche, République tchèque, Finlande, Malte**).

En conclusion, on pourrait soutenir que la transaction, en tant que mode de règlement des litiges administratifs, s'est imposée dans de nombreux ordres juridiques nationaux. Sa reconnaissance sur la base d'une disposition spécifique ou d'un principe général du droit dépend de la tradition qui prévaut dans chaque ordre juridique.

Sa reconnaissance est principalement dictée par la volonté d'éviter les procès. Le législateur ne se limite pas à reconnaître la possibilité de soumettre un litige administratif à la transaction, mais il établit généralement un cadre spécifique pour la procédure correspondante et ne la laisse pas à la seule discrétion des parties. Bien que l'homologation de l'accord de transaction par un tribunal ne soit pas toujours requise, celui-ci n'échappe toutefois pas au contrôle juridictionnel. Le contrôle juridictionnel de l'accord de transaction, même s'il est limité et fondé sur des motifs spécifiques, constitue une garantie fondamentale visant à assurer le respect du principe de légalité et à protéger l'intérêt général ainsi que les droits des tiers. Enfin, l'accord de transaction constitue un titre exécutoire et lie les parties, celles-ci ayant la possibilité de saisir le juge afin d'en assurer l'exécution. En d'autres termes, le législateur reconnaît certes la transaction dans les litiges administratifs en tant que mode de règlement extrajudiciaire, mais ne la soustrait pas pour autant entièrement au contrôle du juge.

B. Médiation

Dans certains pays, la médiation est autorisée dans les litiges administratifs (**Albanie, Allemagne, Bulgarie, France, Hongrie, Italie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Norvège, Suisse, Ukraine**), tandis que dans d'autres, elle ne l'est pas (**Autriche, Chypre, Danemark, Estonie, Grèce, Croatie, Lettonie, République tchèque, Finlande, Slovaquie, Slovénie, Royaume-Uni, Espagne, Suède, Serbie, Monténégro et Turquie**).

Lorsqu'elle est autorisée, la médiation est généralement prévue par une disposition légale spécifique (**Allemagne, Bulgarie, France, Hongrie, Ukraine, Luxembourg, Pologne, Portugal, Roumanie, Norvège, Suisse**). Toutefois, elle peut également découler d'un principe général du droit (**Italie, Malte, Pays-Bas**).

Le recours à la médiation est majoritairement reconnu comme facultatif (**Allemagne, Bulgarie, Italie, Lituanie, Luxembourg, Hongrie, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Suisse, Ukraine**), bien qu'il puisse parfois revêtir un caractère obligatoire (**France, Malte, Norvège**).

La médiation repose principalement sur le commun accord des parties (**Allemagne, Bulgarie, France, Hongrie, Italie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Suisse, Ukraine**). Du côté de l'État, l'autorité compétente est l'administration directement impliquée dans le litige (**Allemagne, Italie, Lituanie, Malte, Norvège, Ukraine, Suisse**). En cas de médiation intrajudiciaire, l'initiative peut également émaner du juge (**Hongrie, Pays-Bas, Portugal**). En règle générale, ce mode de règlement est ouvert à tous les stades de la procédure. (**Albanie, Allemagne, Bulgarie, France, Hongrie, Italie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Norvège, Suisse, Ukraine**).

La plupart des pays disposent d'un cadre spécifique régissant la procédure de médiation (**Albanie, Allemagne, Bulgarie, France, Hongrie, Italie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pologne, Portugal, Norvège, Suisse, Ukraine**). Celle-ci est soumise aux principes fondamentaux du procès, notamment l'égalité des parties, la transparence (sans pour autant impliquer la publicité des débats), la confidentialité (**Albanie, Allemagne, Bulgarie, Italie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Norvège, Suisse, Ukraine, Hongrie, Espagne**).

Le législateur national (**Albanie, Allemagne, Bulgarie, France, Hongrie, Italie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Norvège, Suisse, Ukraine**) veille scrupuleusement à garantir l'impartialité du médiateur. Cela se traduit par l'établissement de listes ou de registres officiels, l'adoption de règles sur les conflits d'intérêts ou l'instauration de codes déontologiques.

Dans certains États, des mesures provisoires (telles que la suspension de l'exécution de l'acte) sont prévues durant la médiation (**Allemagne, Bulgarie, Lituanie, Malte, Pologne, Ukraine, France, Italie, Suisse, Norvège**). Celles-ci sont parfois exclusivement ordonnées par le juge (**Norvège, Malte, Espagne**). À l'inverse, d'autres pays excluent la possibilité des mesures provisoires (**Pays-Bas, Portugal, Luxembourg**).

L'accord de médiation revêt généralement une forme écrite (**Hongrie, Italie, Lituanie, Malte, Portugal, Norvège, Espagne**), bien que certains pays n'excluent pas la validité d'un accord verbal (**Albanie, Bulgarie**).

En cas d'échec de la médiation extrajudiciaire la procédure judiciaire reprend son cours normal (**Allemagne, Hongrie, Pays-Bas, Portugal, Ukraine, Italie, Espagne, Suisse, Malte, Lituanie**). En règle générale, aucun délai spécifique n'est imposé pour saisir le tribunal après l'échec du processus (**Ukraine, Espagne, Malte, Portugal**).

La médiation suit souvent le même régime de base que la conciliation (**France, Hongrie, Lituanie, Suisse**), bien que des différences notables subsistent entre les deux (en **France**, en **Espagne** sur la procédure, ou à **Malte** concernant la confidentialité de la procédure et en **Ukraine** en ce qui concerne la procédure d'exécution).

Enfin, dans les types de contentieux où elle est proscrite, cette interdiction peut résulter d'une disposition textuelle explicite (**Albanie, Bulgarie, Grèce, Croatie, Suisse, Slovénie**) ou d'un principe général du droit (**Autriche, République tchèque, Finlande, Italie, Malte, Slovénie, Lettonie, Pologne**).

En conclusion, on peut dire, d'une manière générale, que la médiation dans les litiges administratifs n'a pas été adoptée par les ordres juridiques dans la même mesure que la transaction.

Le recours à la médiation suppose en principe un accord mutuel des parties. Son caractère facultatif constitue un paramètre essentiel du règlement extrajudiciaire d'un litige, exigeant une volonté de conciliation de la part des parties.

Tout comme pour la transaction, le législateur ne laisse pas la médiation à la seule discrétion des parties, celle-ci étant encadrée par les principes fondamentaux du procès (égalité, transparence, impartialité du médiateur, etc.). Le respect des principes fondamentaux d'un procès équitable, même dans les modes extrajudiciaires de règlement des litiges, témoigne du souci du législateur pour les litiges administratifs. L'accord de médiation revêt généralement une forme écrite, choix qui sert la sécurité juridique.

C. Arbitrage

À la question de savoir si l'arbitrage est autorisé dans les litiges administratifs, la majorité des pays a répondu par la négative (**Autriche, Chypre, Croatie, République tchèque, Finlande, Estonie, France, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Roumanie, Suède, Slovénie, Slovaquie, Pologne, Pays-Bas, Malte, Norvège, Royaume-Uni, Ukraine**). Plusieurs d'entre eux ont toutefois précisé que l'arbitrage est autorisé, à titre exceptionnel, dans le domaine des contrats de droit privé conclus par les pouvoirs publics (**République tchèque, France, Malte, Roumanie, Slovaquie**).

Même parmi les pays ayant répondu en principe par l'affirmative à cette question (**Albanie, Allemagne, Bulgarie, Danemark, Italie, Portugal, Espagne, Turquie, Suisse**), plusieurs ont précisé que cela concerne essentiellement les domaines dans lesquels l'État agit en tant que personne privée (**Grèce, Danemark**), notamment dans le cadre de son action contractuelle (**Italie, Suisse, Turquie**).

Dans les pays où l'arbitrage est autorisé dans les litiges administratifs, cela est généralement prévu par des dispositions expresses (**Grèce, Italie, Portugal, Espagne, Danemark, Suisse**). Dans les litiges administratifs où l'arbitrage n'est pas autorisé, cette exclusion est parfois prévue par une disposition légale expresse (**Bulgarie, Croatie, Hongrie, Slovaquie**) et parfois par un principe général du droit (**Autriche, République tchèque, Finlande, France, Malte**).

Le recours à l'arbitrage est en principe facultatif et repose sur l'accord des parties (**Albanie, Allemagne, Bulgarie, Grèce, Danemark, France, Malte, Portugal, Espagne, Suisse, Italie, Turquie**). Du côté de l'État, le recours à l'arbitrage est décidé par l'autorité administrative qui serait partie au litige (**Albanie, Allemagne, France, Grèce, Malte, Portugal, Espagne, Suisse, Italie, Turquie**).

À la question de savoir si le cadre général régissant l'arbitrage commercial s'applique ou si un cadre spécifique est prévu pour les litiges administratifs, plusieurs pays ont répondu que c'est le cadre général qui s'applique (**Albanie, Allemagne, Grèce, Croatie, Danemark, Finlande, Malte, Roumanie, Suède, Suisse, Royaume-Uni, Italie**), parfois complété par un cadre spécifique (**Espagne, Portugal, Malte, Turquie**), sous réserve que le cadre général soit compatible avec les exigences du droit public et soumis à un contrôle juridictionnel renforcé (**Espagne**).

À la question de savoir si l'arbitrage est prévu pour les contrats relevant des directives 2014/24 et 2014/25, de nombreux pays ont répondu par l'affirmative (**Bulgarie, Chypre, Danemark, Grèce, Espagne, Italie, Croatie, Malte, Portugal, Roumanie, Suisse**), même si ces litiges ne sont pas toujours qualifiés de litiges administratifs (**Estonie, Luxembourg**). Les questions principales qui se posent sont, d'une part, de savoir si le litige peut faire l'objet d'un arbitrage (en **Croatie**) et, d'autre part, l'étendue du contrôle juridictionnel, notamment en cas de clauses ou de sentences arbitrales contraires au droit de l'Union européenne (**Espagne**), ou tendant à se substituer aux voies de recours prévues par le droit de l'Union européenne (**Malte**) ou par le droit national (**Croatie**).

En ce qui concerne la garantie de l'indépendance et de l'impartialité des arbitres, un cadre spécifique existe dans presque tous les pays (**Albanie, Allemagne, Bulgarie, Grèce, Croatie, Danemark, Finlande, Malte, Portugal, Roumanie, Slovaquie, Espagne, Suisse, Royaume-Uni, Italie, Suède**).

S'agissant de l'existence de mesures provisoires dans le cadre de l'arbitrage, la plupart des pays ont répondu par l'affirmative. Cette compétence revient tantôt au juge (**Espagne, Portugal, Grèce, Allemagne**), tantôt à l'arbitre (**Croatie, Danemark, Malte, Italie**).

Dans presque tous les pays, il est obligatoire de motiver les sentences arbitrales (**Albanie, Allemagne, Grèce, Croatie, Portugal, Roumanie, Espagne, Suisse, Italie, Malte**), tandis que le

principe du contradictoire prévaut généralement (**Albanie, Croatie, Danemark, Malte, Portugal, Roumanie, Espagne, Italie**).

Dans presque tous les pays, les litiges administratifs soumis à l'arbitrage concernent principalement des affaires de nature pécuniaire (**Albanie, Allemagne, Grèce, Croatie, Danemark, France, Malte, Roumanie, Espagne, Italie**).

En ce qui concerne les effets d'une sentence arbitrale, presque tous les pays ont indiqué qu'elle produit des effets inter partes (**Albanie, Allemagne, Grèce, Bulgarie, Croatie, France, Danemark, Malte, Portugal, Roumanie, Espagne, Suisse, Italie**). Les sentences arbitrales sont parfois considérées comme de la jurisprudence (**Danemark**) et parfois non (**Croatie, Malte, Portugal**).

Dans presque tous les pays, une sentence arbitrale peut faire l'objet d'un recours devant une juridiction (**Albanie, Allemagne, Bulgarie, Grèce, Croatie, Danemark, Luxembourg, Portugal, Roumanie, Espagne, Suisse, Italie**). Il n'est généralement pas possible de renoncer au contrôle juridictionnel d'une décision arbitrale (**Allemagne, Bulgarie, Grèce, Croatie, France, Portugal, Espagne, Suisse, Malte, Roumanie**). Selon la nature du litige, la compétence revient tantôt aux tribunaux administratifs (**Allemagne, Espagne, Portugal, France**), tantôt aux tribunaux civils (**Bulgarie, Malte, Roumanie**).

Le contrôle juridictionnel d'une décision arbitrale porte principalement sur la légalité et non sur le fond (**Albanie, Malte, Croatie, Italie, Portugal, Espagne, Roumanie**) et n'est admis que pour des motifs spécifiques, notamment en cas de vices de procédure graves (**Danemark, Royaume-Uni, Albanie, Croatie**), de violation du principe du contradictoire (**Espagne, Suisse**), d'incompétence ou de partialité de l'arbitre (**Espagne, Italie, Croatie, Royaume-Uni, Suisse, Albanie**), d'absence de consentement (**France, Albanie**), de violation de l'ordre public (**Allemagne, France, Espagne, Suisse, Bulgarie, Croatie**) ou d'incompétence ratione materiae, à savoir si le litige en cause pouvait faire l'objet d'un arbitrage.

À la question de savoir si la notion d'ordre public est appréhendée différemment lorsque l'État est partie à l'arbitrage, plusieurs pays ont répondu par la négative (**Bulgarie, Grèce, Portugal, Suisse, Royaume-Uni, Italie**). Toutefois, dans certains cas, le contrôle juridictionnel est plus strict lorsque l'État est impliqué, notamment en ce qui concerne le principe de légalité et de protection de l'intérêt public (**Croatie, Malte, Espagne**).

En ce qui concerne les règles du droit de l'Union européenne susceptibles d'être qualifiées d'ordre public international, les réponses sont limitées. Toutefois, certains ordres juridiques ont indiqué que les juges contrôlent strictement les clauses arbitrales susceptibles d'écartier l'application de règles fondamentales du droit de l'Union européenne (à **Malte**), telles que celles relatives au blanchiment de capitaux (en **Roumanie**) ou à la TVA (**Grèce**). Récemment, une question

préjudicielle a d'ailleurs été soumise par un tribunal espagnol à la Cour de justice de l'Union européenne concernant l'étendue du contrôle juridictionnel sur les sentences arbitrales contraires au droit de l'Union européenne (aff. C-244/25, Cabify España).

Par rapport à l'exécution des sentences arbitrales, dans presque tous les pays, celles-ci constituent des titres exécutoires et les tribunaux (civils ou administratifs, selon la nature du litige) peuvent statuer sur les affaires relatives à leur exécution. Les questions soulevées concernent principalement la possibilité de contrôler la validité de la sentence arbitrale, notamment quant à l'arbitrabilité du litige (**Malte**). Le cas de l'Espagne est particulier, dans la mesure où la sentence arbitrale est considérée comme relevant du droit privé et doit être exécutée sans que l'administration puisse s'y opposer, le juge ne pouvant plus en contrôler la légalité au stade de l'exécution.

Pour conclure: il ressort des réponses données au questionnaire, que, d'une manière générale, le législateur national demeure réticent à soumettre les litiges administratifs à l'arbitrage. Celui-ci est principalement admis dans les domaines où l'administration agit comme particulier. L'action contractuelle et le pouvoir discrétionnaire de l'administration apparaissent ainsi plus compatibles avec la logique arbitrale.

En revanche, dans les affaires relevant de l'intérêt public et de l'exercice de la puissance publique, le législateur privilégie le rôle du juge administratif. Lorsque l'arbitrage est admis, il l'est de manière exceptionnelle et sur la base d'une disposition expresse ainsi que du consentement des parties.

Les litiges soumis à l'arbitrage sont principalement de nature pécuniaire, ce qui facilite les compromis entre les parties sans affecter les droits des tiers. À l'inverse, les litiges portant sur la légalité des actes administratifs sont rarement arbitrables.

La motivation des sentences arbitrales constitue une exigence essentielle, garantissant la transparence et le respect du principe de légalité. Le législateur encadre également strictement l'impartialité des arbitres, afin de renforcer la confiance des parties à cette procédure.

Le législateur national établit un cadre spécifique visant à garantir l'impartialité des arbitres. Le souci particulier du législateur découle de la nécessité de garantir la confiance des parties, condition essentielle au recours à l'arbitrage.

L'application du régime général de l'arbitrage commercial aux litiges administratifs se justifie dans la mesure où l'arbitrage intervient principalement dans le cadre contractuel de l'État, conformément au principe d'égalité entre les parties.

La sentence arbitrale ne produit d'effets qu'entre les parties et ne lie pas les tiers. C'est pourquoi la plupart des pays hésitent à reconnaître qu'une sentence arbitrale puisse constituer un « précédent » judiciaire. L'arbitrage, par sa nature, est une procédure fondée sur la liberté contractuelle des parties et, par conséquent, les limites subjectives d'une sentence arbitrale sont difficilement extensibles. Cela revêt une importance particulière dans le domaine de l'arbitrage des litiges administratifs.

La sentence arbitrale en matière de litiges administratifs n'échappe pas au contrôle juridictionnel. Le contrôle juridictionnel de la sentence arbitrale est considéré comme une garantie supplémentaire pour l'arbitrage dans les litiges administratifs. Le législateur, après avoir procédé aux pondérations nécessaires, autorise certes le recours à l'arbitrage pour un litige administratif, mais maintient la compétence du juge pour contrôler la sentence arbitrale. Il semble donc que le législateur ne fasse pas entièrement confiance aux arbitres dans les litiges administratifs. Cela garantit le respect de la légalité objective et la protection de l'intérêt public.

Le contrôle juridictionnel des arbitrages auxquels participe l'État semble être plus strict, par exemple en ce qui concerne la définition de la notion d'ordre public. Le contrôle juridictionnel est également plus strict dans les arbitrages présentant un intérêt au regard du droit de l'Union européenne. En effet, les clauses d'arbitrage visent souvent à soustraire les parties à des obligations fondamentales du droit de l'Union européenne. Ainsi, le juge national s'avère être un gardien constant de l'ordre juridique de l'Union.

Cependant, le contrôle juridictionnel d'une décision arbitrale, aussi important soit-il, ne va pas jusqu'à se substituer entièrement à l'arbitre. Cela reflète l'équilibre que le législateur national s'efforce d'atteindre : d'une part, il faut respecter la volonté des parties de recourir à l'arbitrage, mais d'autre part, il doit exister une possibilité de contrôle juridictionnel, même limité.

En conclusion, on pourrait dire qu'il existe une incompatibilité intrinsèque entre l'esprit de conciliation qui prévaut dans les modes alternatifs de résolution des litiges et le principe de légalité qui domine dans les litiges administratifs. Il n'est pas évident que l'intérêt public et, en général, l'imposition de la volonté de l'Administration puissent faire l'objet de négociations. Néanmoins, la possibilité pour l'Administration d'engager des consultations extrajudiciaires avec l'administré n'implique pas nécessairement une dérogation au principe de légalité. L'Administration, après avoir examiné chaque cas particulier et toujours dans les limites du pouvoir discrétionnaire prévu par la loi, peut rechercher une solution de compromis mutuellement avantageuse avec l'administré, solution qui peut servir tout autant l'intérêt général que la délivrance d'un acte administratif exécutoire. Et ce, sous réserve des trois conditions fondamentales suivantes : a) que la nature du litige administratif en question le permette (notamment dans les affaires de nature pécuniaire, lorsque l'Administration agit dans le cadre de son pouvoir discrétionnaire, etc.), b) que les principes fondamentaux du procès soient respectés (impartialité du médiateur/arbitre, égalité des

armes, transparence, etc.) et c) sous le regard vigilant du juge, dont le rôle de gardien du principe de légalité s'avère, ici aussi, crucial. En d'autres termes, le contrôle juridictionnel constitue le compromis nécessaire du législateur pour permettre l'assujettissement des litiges administratifs aux modes alternatifs de résolution des conflits.