

## PREMIER PARTIE - L' ANGLETERRE ET LE PAYS DE GALLES

A	Introduction	p.	1
B	De la signification de l' expression „Droit administratif"	p.	3
C	Des organes responsables des décisions en droit administratif	p.	3
D	De la position particulière de la Couronne	p.	4
E	Des enquêtes et des tribunaux	p.	5
F	De la doctrine de la souveraineté du Parlement	p.	7
G	De l' appel et du contrôle judiciaire par voie de vérification	p.	8
	1 Recours prévus par la législation	p.	8
	2 De la vérification des activités administratives	p.	10
	La doctrine d' erreur juridictionnelle ( U l t r a v i r e s )	p.	10
	Erreur de droit non-juridictionnelle qui se manifeste dans le texte de la décision ( E r r o r o n t h e f a c e o f t h e R e c o r d )	p.	11
	a) Certiorari	p.	12
	b) Injunction	p.	12
	c) Déclaration	p.	12
	d) Mandamus	p.	13
	e) Prohibition	p.	14
H	Du „Parliamentary Commissioner"	p.	15
I	L' effet suspensif du recours contentieux et le sursis à exécution	p.	15
J	Les moyens du juge en vue de l' exécution des décisions juridictionnelles	p.	19

## DEUXIEME PARTIE - L' ECOSSE

A	Introduction	p.	22
B	De l' appel et de la vérification judiciaire	p.	22
	1) Les recours prévus par la législation	p.	22
	2) La vérification		
	I Reduction	p.	23
	II Interdict	p.	23
	III Declarator	p.	23
	IV Suspension	p.	24
C	L' effet suspensif du recours contentieux et le suris à exécution	p.	24
D	Les moyens du juge en vue de l' exécution des décisions juridictionnelles	p.	24

Le Royaume-Uni de Grande Bretagne et d' Irlande du Nord possède trois systèmes juridiques indépendants. D' une façon générale, tandis que le droit anglais et le droit de l' Irlande du Nord se ressemblent, le droit écossais est très nettement différent, et c' est pour cette raison que le présent exposé est divisé en deux parties, la première traitant de l' Angleterre et la seconde de l' Ecosse.

Les systèmes de droit administratif du Royaume-Uni sont fondamentalement si différents de ceux des autres pays européens qu' il a été jugé nécessaire de faire un bref exposé sur les droits anglais et écossais avant d' essayer de répondre aux questions spécifiques qui constituent l' objet de la conférence.

## PREMIERE PARTIE

### L' ANGLETERRE ET LE PAYS DE GALLES

#### A - INTRODUCTION

Dans un sens le droit „administratif" n' existe pas au Royaume-Uni. Il n' existe point de système de notions et de normes qui, indépendamment et distinctement du droit ordinaire du pays, régit les activités administratives soumises au contrôle juridictionnel. Il n' y a aucune distinction entre le droit „privé" et le droit „public". Il n' y a pas de division précise entre les cours compétentes en matière civile et pénale et les tribunaux administratifs qui se prononcent sur les différends touchant l' administration. Il n' y a pas de Conseil d' Etat ni de Tribunaux Administratifs ayant compétence exclusive pour se prononcer sur tous ces différends. Bien au contraire, ces différends sont jugés par la *H i g h C o u r t* qui exerce un contrôle judiciaire par la vérification éventuelle de toutes les activités administratives relevant du contrôle juridictionnel, ainsi que des tribunaux administratifs qui ont été établis au cours des 50 dernières années environ.

Les raisons de cet état de choses sont principalement historiques. Au XVIIème siècle les rois de la dynastie Stuart s' étaient mis à développer un système de droit administratif, en dehors du droit commun, qui n' était applicable que devant leurs cours privilégiées (*P r e r o g a t i v e C o u r t s*), telles que le tribunal de la Star Chamber. Les luttes de ce siècle autour du problème de la constitution aboutirent à la suppression de ces cours et ont laissé aux cours de droit commun le contrôle de toutes les activités administratives.

Le Professeur Dicey, qui fut l' un des juristes les plus éminents du siècle dernier, a déclaré que le système européen de droit administratif indépendant était contraire aux principes fondamentaux de la constitution britannique. Il était d' avis que la primauté du droit ordinaire, qu' il appelait *t h e R u l e o f L a w*, impliquait que toute personne ou tout organisme, y compris les ministres de la Couronne, qui exerçait des fonctions administratives soit, dans l' exercice de ces fonctions, soumis au droit ordinaire du pays et justiciable de la *H i g h C o u r t*. Cette cour était compétente pour annuler tout acte administratif contraire à la loi ou non autorisé par celle-ci. La conception d' un droit administratif en tant qu' ensemble de notions et de normes, indépendant et distinct du droit ordinaire et appliqué seulement par les tribunaux administratifs, était à son avis absolument contraire à la *R u l e o f L a w*. Ses opinions ont influencé des générations successives de juristes au Royaume-Uni.

Les juristes allemands pourraient dire qu' au Royaume-Uni il existe un *J u s t i z s t a t*, dans lequel les différends entre l' administration et le citoyen sont tranchés par des cours ordinaires, alors qu' en France il y a un *R e c h t s s t a t*, dans lequel toute une gamme de cours administratives exercent un contrôle sur les activités de l' administration.

Au cours de ces dernières années, cependant, cette attitude traditionnelle, opposée au développement d' un système de droit administratif, a subi un changement, et elle est beaucoup moins marquée qu' il

ya trente ans. Mais même aujourd' hui cette notion n' est pas tout à fait périmée, et peut-être est-elle en partie à l' origine de l' opinion selon laquelle il n' est pas nécessaire d' avoir une section (D i v i - s i o n) administrative spécialisée de la H i g h C o u r t.

Les arguments suivants sont une indication en ce sens:

- 1) Au cours des 25 dernières années un grand nombre de ce que l' on pourrait appeler tribunaux administratifs ont proliféré, tels que les tribunaux pour la réglementation des loyers (R e n t T r i b u n a l s), les tribunaux qui se prononcent sur les différends entre propriétaires et locataires de terres agricoles (A g r i c u l t u r a l L a n d T r i b u n a l s), l' autorité qui a compétence pour les questions de réparation à la suite de blessures résultant d' actes criminels (t h e C r i m i n a l I n j u r i e s C o m p e n s a t i o n B o a r d), les tribunaux qui déterminent la compensation à octroyer pour des terrains acquis à la suite d' une déclaration d' utilité publique (L a n d s T r i b u n a l s) etc. Ces tribunaux, dont les juridictions sont spécialisées, sont d' une importance croissante; ils sont en voie d' être intégrés plus étroitement dans le système juridique.
- 2) Les décisions de tous ces tribunaux administratifs peuvent faire l' objet d' un recours devant la H i g h C o u r t, qui peut les annuler, les confirmer ou les réformer.
- 3) La désignation d' un P a r l i a m e n t a r y C o m m i s s i o n e r f o r A d m i n i s t r a t i o n, un poste vaguement analogue à celui de l' O m b u d s m a n e n S u è d e.

En outre, il se peut que l' attitude des juristes anglais se modifie au fur et à mesure qu' ils prendront connaissance de la jurisprudence de la Cour de justice à Luxembourg et, notamment, des motifs pour lesquels peuvent être récusés les actes et décisions administratifs de la Commission des Communautés européennes et du Conseil de Ministres.

L' assistance des juges du Royaume-Uni à des conférences telles que la présente conduira sans doute à un examen d' idées nouvelles dans le domaine du droit administratif.

Mais si l' Angleterre ne possède à présent rien de comparable au droit administratif français, elle possède en revanche un ensemble vaste et toujours grandissant de normes de droit administratif, si par droit administratif on entend le droit applicable à l' administration publique. C' est en ce sens que se prononce Lord Denning, M a s t e r o f t h e R o l l s: „On peut vraiment dire maintenant que nous avons un système évolué de droit administratif”.

En résumé:

- 1) Au Royaume-Uni il n' existe pas de système indépendant de droit administratif qui régit les rapports entre le citoyen et l' administration, ce mot étant utilisé dans le sens le plus large. Tous les différends dans lesquels l' administration est partie sont régis par le droit ordinaire. Dans le droit anglais, l' administration ne bénéficie pas d' une position privilégiée. Pour des raisons historiques le droit anglais accorde à la Couronne une position exceptionnelle dont nous traiterons ultérieurement. Mais du point de vue du contentieux cette position n' est pas très importante.
- 2) Les contestations relatives à la validité d' arrêts ou de décisions administratifs sont tranchées par la H i g h C o u r t; dans de tels cas le juge exerce une juridiction de contrôle pour confirmer ou annuler ces arrêts ou décisions. Depuis la dernière guerre, la Cour a exercé vigoureusement son autorité et son pouvoir de contrôle et de surveillance du développement du droit administratif. Les décisions de la H i g h C o u r t sont obligatoires dans tous leurs éléments et sont presque toujours acceptées comme telles par l' administration. Cette règle générale est soumise à la réserve suivante: pour certains tribunaux la législation prévoit expressément un droit de recours, non pas devant la H i g h C o u r t, mais devant un tribunal spécialisé de seconde instance. En outre, et indépendamment du contrôle judiciaire par vérification, la législation prévoit dans certains cas le droit de faire appel devant la H i g h C o u r t.

## **B - DE LA SIGNIFICATION DE L' EXPRESSION „DROIT ADMINISTRATIF"**

Au Royaume-Uni on entend par „droit administratif" le droit qui traite de l' organisation, de la composition, des fonctions et des procédures de tous les pouvoirs publics, tant nationaux que régionaux, ainsi que des tribunaux administratifs spéciaux, et de leurs rapports avec les citoyens.

Le champ d' application du droit administratif s' étend constamment et englobe des domaines aussi variés que la planification urbaine et rurale, la sécurité sociale, les accidents du travail, les conflits du travail, la santé publique et toute une gamme de contrôles. Les services de santé et de sécurité sociale et de planification urbaine et rurale, font l' objet d' une vaste législation administrative. Jusqu' ici, le droit administratif n' a pas beaucoup influencé le contrôle des activités économiques et commerciales. Les industries nationalisées, telles que la sidérurgie, l' industrie houillère, l' électricité et le gaz, sont contrôlées par des organismes qui ne sont investis par la loi d' aucun pouvoir qui les distinguerait d' autres sociétés de commerce, bien qu' elles puissent se voir imposer des obligations spéciales, telles que l' obligation de se conformer à certaines directives données par les ministres intéressés.

## **C - DES ORGANES RESPONSABLES DES DECISIONS EN DROIT ADMINISTRATIF**

Le devoir de prendre des décisions administratives et le pouvoir d' appréciation qui s' y rattache appartiennent à des organismes divers, tels que la Couronne, les services du gouvernement, les autorités régionales, les fonctionnaires, les tribunaux et les Cours de Justice. Beaucoup de ces organismes administratifs et même beaucoup de tribunaux administratifs se composent de représentants élus ou d' agents désignés à mi-temps et qui apportent à l' exécution de leurs tâches une grande expérience pratique, mais qui pour prendre leurs décisions se font guider par des experts.

La répartition des fonctions entre les divers organes administratifs ne résulte pas d' un système élaboré logiquement; au contraire, et pour des raisons historiques, elle s' est développée petit à petit à la lumière de l' expérience. Elle est dans une certaine mesure illogique et mal coordonnée.

Dans les services gouvernementaux, les décisions administratives sont en général prises par le ministre, ou par des fonctionnaires agissant en son nom. Sur toute une gamme de sujet, le pouvoir de prendre des décisions est aussi conféré à des fonctionnaires, tels que les inspecteurs du service de l' immigration, les commissaires aux comptes régionaux, les inspecteurs du travail, les contrôleurs des contributions, et les agents de douane et d' accise.

Les autorités régionales ( *Local Authorities* ) sont des organes qui agissent chacune dans une région particulière et se composent de représentants élus. Ceux-ci sont pourvus de pouvoirs de décision très étendus dans les domaines de l' instruction publique, de la planification urbaine et rurale, du logement et de la santé publique. Bien que les services gouvernementaux déterminent les grandes lignes de la politique générale et maintiennent un contrôle d' ensemble par l' intermédiaire de l' allocation des crédits, ce sont les autorités régionales qui pratiquent la politique de jour en jour. Ces autorités régionales sont assistées par des agents spécialisés de la collectivité en cause; ces agents ne prennent en général pas eux-mêmes de décisions administratives, mais conseillent les autorités dont ils relèvent sur leurs pouvoirs et responsabilités. Jusqu' à la dernière partie du XIXème siècle, le juge de paix désigné par la Couronne exerçait le pouvoir administratif dans son comté, et même aujourd' hui, bien que ses anciennes responsabilités aient été transférées aux membres élus des autorités régionales, et bien que les responsabilités du juge de paix soient principalement juridictionnelles, il garde toujours une certaine compétence administrative, par exemple celle d' octroyer les permis de débit des boissons alcooliques.

La création à travers le pays de réseaux de tribunaux „administratifs" spécialisés, comprenant une juridiction de première instance ou d' appel avec la compétence de juger et de se prononcer sur un domaine étendu de litiges en droit administratif, a revêtu une grande importance, surtout au cours des 25 dernières années.

Cet exposé est consacré aux moyens de contrôler et de vérifier les décisions administratives de ces diverses autorités.

## D - DE LA POSITION DE LA COURONNE

Le gouvernement central du Royaume-Uni est dirigé au nom de la Couronne, bien que la Couronne, ne prenne pas nécessairement part à toutes les affaires qui engagent les autorités du gouvernement central. Jusqu' à récemment, et pour des raisons historiques, la Couronne a occupé, en droit anglais, une position privilégiée tout à fait exceptionnelle, position qui aujourd' hui est insoutenable.

Les dispositions du *Crown Proceedings Act 1947* ont apporté à la loi des modifications importantes; diverses formes de procédure archaïques qui favorisaient la Couronne ont été supprimées, ainsi que divers privilèges et immunités. Cependant, même à l' heure actuelle, la position de la Couronne est, à bien des égards qui sont importants, différente de celle des autres organes administratifs. Cette différence a peu d' effet en pratique, mais il ne faut pas la perdre de vue lorsqu' on considérera les divers recours dans le domaine du droit administratif, dont nous traiterons ci-dessous. Rien ne porte atteinte à l' immunité personnelle du souverain.

Compte tenu du fait que dans le domaine de l' administration, la Couronne agit par l' intermédiaire de ses fonctionnaires, la position actuelle peut être résumée comme suit:

- 1) Jusqu' en 1947, la Couronne ne pouvait être traduite en justice pour rupture de contrat que par une procédure archaïque de requête dénommée *Petition of Right*; le requérant devait obtenir, en guise de mesure préliminaire, l' autorisation (*fiat*) du ministre de l' intérieur. A présent, les litiges en matière contractuelle peuvent être intentés dans toutes les cours suivant la procédure civile normale.
- 2) Avant 1947 la Couronne était à l' abri de procès pour délits civils. Elle n' était pas responsable de tels délits commis par ses agents, quoique ces derniers puissent être tenus personnellement responsables. Maintenant la Couronne peut être tenue responsable des délits civils commis par ses agents, tant par leurs actes que par leur inactivité, pour autant que ces agents sont nommés directement par la Couronne et rémunérés entièrement par les fonds du gouvernement central.

Les procès contre la Couronne doivent être intentés contre le service du gouvernement central compétent d' une manière générale dans le domaine à l' intérieur duquel se situe le litige.

- 3) Les moyens de contrainte accordés sous la prérogative de la Couronne, tels que *Certiorari* et *Mandamus*, *Prohibition* et *Injunction* ne peuvent toujours pas être utilisés contre la Couronne. Mais ils sont recevables contre les ministres, les fonctionnaires et autres agents de la Couronne, et c' est aux ministres plutôt qu' à la Couronne, en tant que telle, que la législation confère généralement les pouvoirs et les responsabilités. Par conséquent, cette anomalie n' occasionne aucune difficulté dans la pratique et personne n' est privé de son droit de recours. Toutefois, il est possible d' obtenir une *Declaration* (à l' exception des *interim Declarations*) contre la Couronne.
- 4) Au cours des dernières années, c' est le domaine dénommé „*Crown Privilege*” qui a surtout fait l' objet de critiques. Jusqu' en 1947, la Couronne avait le droit de refuser de communiquer des documents ou de répondre, par témoignage assermenté oral ou écrit, à des questions qui concernaient l' Etat. Mais aux termes de la *Section 28 du Crown Proceedings Act 1947*, les cours ont été habilitées à statuer que la Couronne devra communiquer certains documents (*discovery*) et qu' elle devra répondre à certaines questions (*interrogatories*). Toutefois, cela ne devait pas porter atteinte aux dispositions juridiques permettant de refuser de communiquer les documents ou de répondre aux questions si l' intérêt public était ainsi compromis. La Couronne soutenait que seul le ministre

intéressé pouvait décider si l'intérêt public était en cause, et que, s'il décidait de refuser la communication, les cours n'étaient pas compétentes pour examiner si sa décision était justifiée.

Mais en 1968 la Chambre des Lords a affirmé dans l'affaire *C o n w a y v R i m m e r* que la déclaration du ministre faisant valoir que l'intérêt public était en cause n'était pas concluante, et que les cours étaient habilitées à examiner les documents en question à huis clos afin de déterminer si l'intérêt public qui les excluait primait les intérêts des parties au procès et l'intérêt qu'a le public à une bonne administration de la justice.

## E - DES ENQUÊTES ET DES TRIBUNAUX

Il faut mentionner ici les enquêtes et tribunaux qui ces dernières années sont parvenus à jouer un rôle si important dans notre système d'administration. Il y a entre eux une différence importante: une enquête est tout simplement une étape dans la procédure, par laquelle un autre organe (généralement le ministre) arrive à une décision sur une question déterminée. C'est en principe un moyen de procédure administrative. Par contre, un tribunal est une juridiction administrative compétente pour rendre une décision exécutoire dans un domaine de droit spécialisé. L'enquête est le mécanisme pour rechercher les faits qui permettront au ministre de prendre une décision en matière politique. Le tribunal se prononce sur un différend conformément à la loi; il ne traite pas de politique.

### Enquêtes

Le choix de la personne destinée à diriger une enquête varie suivant la nature de celle-ci. Ainsi, une enquête peut être dirigée par un juge d'une instance supérieure, ou par une autre personne indépendante, telle qu'un membre éminent du barreau, ou par une personne possédant les qualifications techniques nécessaires relatives à l'objet de l'enquête, ou par un fonctionnaire.

Les enquêtes sont menées pour une grande variété de raisons, dont nous citerons quelques exemples à titre indicatif:

- a) Enquêtes pour examiner les circonstances d'une calamité nationale, tel que le désastre d'Aberfan, où un juge de la Cour d'appel a été nommé président;
- b) Enquêtes pour examiner des réclamations relatives au comportement de certains fonctionnaires; ces enquêtes ont été dirigées par des juges de la *H i g h C o u r t* et des membres éminents du barreau (*Q u e e n ' s C o u n s e l*);
- c) Enquêtes par des experts sur des accidents graves d'aviation ou de chemin de fer;
- d) Enquête sur l'emplacement d'un aéroport principal, sous la présidence d'un juge de la *H i g h C o u r t*;
- e) Enquêtes par des inspecteurs nommés par le ministre compétent pour examiner les motifs pour lesquels les autorités régionales ont refusé d'accorder une autorisation de construction pour l'aménagement d'une terre. Depuis 1968 les inspecteurs qui conduisent ce genre d'enquête ont été habilités, dans des cas secondaires, à rendre eux-mêmes des décisions.

Toutes les formes d'enquête ont deux points en commun.

Elles comportent des audiences au cours desquelles des dépositions sont recueillies à partir desquelles les faits peuvent être établis, et elles donnent lieu non pas à des décisions (exception faite des quelques cas visés à l'alinéa (e) ci-dessus) mais plutôt à des recommandations à l'autorité compétente à laquelle il incombe de prendre la décision administrative. Cette autorité n'est pas obligée d'accepter les recommandations de l'enquête, mais si elle ne les accepte pas c'est à elle de se justifier. Ainsi l'enquête est tout simplement une étape, toutefois importante, dans la procédure conduisant à une décision finale.

Ce sont les enquêtes sur des questions régionales qui sont de loin les plus nombreuses; elles sont utiles parce qu'elles fournissent un moyen de consulter, de constater ou d'informer l'opinion locale au sujet d'un projet de décisions administrative qui pourrait bien porter atteinte aux intérêts essentiels d'une grande partie de la population locale. Elles permettent aussi à ceux qui pourraient être sérieusement affectés par la décision de s'exprimer pour ou contre celle-ci, afin que leur point de vue soit transmis au ministre ou à son délégué avant que la décision définitive n'intervienne.

## **Tribunaux**

Les tribunaux sont parfois appelés „tribunaux spéciaux“, „tribunaux administratifs“, „tribunaux institués par une loi“. Au cours de cet exposé ils seront désignés tribunaux „administratifs“, mais il faut souligner qu'ils sont fondamentalement différents des tribunaux tel que le Conseil d'Etat ou les tribunaux administratifs français. Tandis que ces derniers sont des juridictions au sein d'un système de droit administratif indépendant, les tribunaux administratifs anglais sont des juridictions d'un caractère moins formel que les cours de justice; chaque tribunal est compétent pour statuer dans un domaine spécialisé de droit administratif. Ils sont d'une grande importance et celle-ci va en augmentant. Ces tribunaux sont en général composés d'un juriste qui préside et de deux membres non juristes. En raison du volume de travail considérable des tribunaux industriels, leurs présidents sont depuis 1968 nommés à plein temps. Dans le domaine des relations du travail, des deux membres non juristes l'un est désigné par le patronat et l'autre par le syndicat intéressé. Ce n'est que très rarement qu'un fonctionnaire est juge au tribunal.

A l'heure actuelle, les tribunaux jouent un rôle primordial dans le domaine des relations du travail, de la sécurité sociale et des autres aspects du *Welfare State*. Il existe à travers le pays tout un réseau de tribunaux qui siègent à plein temps pour trancher, suivant une procédure moins formelle que celle des juridictions civiles, les différends relatifs, par exemple, à la compensation des travailleurs licenciés en raison du surnombre, aux pratiques industrielles inéquitables, aux revendications pour accidents du travail ou relatifs au service de la santé publique, à la fixation de loyers équitables entre propriétaires et locataires, au droit à des prestations supplémentaires, etc.

En dehors de ce réseau, il y a d'autres tribunaux tels que ceux qui accordent des permis pour l'exploitation d'un service de transport de voyageurs et de marchandises par route et la fixation des prix de voyage, et ceux qui fixent l'indemnité pour des terrains acquis à la suite d'une déclaration d'utilité publique, etc. Il n'est pas possible de fournir une liste complète de ces tribunaux, car on en institue constamment de nouveaux.

Après une résistance initiale à l'établissement de ces tribunaux administratifs, l'ambiance a changé; il est maintenant normal d'instituer de tels tribunaux „spéciaux“ ou „administratifs“ afin de trancher les différends nés de la réglementation du travail, des loyers, etc. ou de la législation sur la sécurité sociale. Ils ont l'avantage d'être peu coûteux et facilement accessibles, et ils permettent de statuer rapidement et sans difficulté excessive de procédure.

Les années '50 ont vu un recours toujours croissant à ces enquêtes et tribunaux, et il devenait évident que l'absence de formalités, le manque de procédures uniformes et (en général) l'absence d'une obligation de motiver les décisions, avaient créé de graves anomalies et étaient susceptibles de conduire à une crise de confiance de la part du public. Un comité a donc été institué en 1957 sous la présidence de Lord Franks, l'ancien ambassadeur à Washington qui est principal de Worcester College à l'Université d'Oxford. Le rapport de ce comité, dit le *Franks Committee*, contient un certain nombre de recommandations destinées à assimiler plus étroitement ces tribunaux aux juridictions ordinaires. Ainsi, ce comité recommandait (entre autres) -

- a) qu'une procédure régulière soit instituée à l'usage de tous les tribunaux;
- b) que les parties intéressées soient informées, au moyen d'une notification, des griefs allégués à leur encontre et de leurs droits de représentation;

- c) que la décision du tribunal soit motivée ;
- d) qu' il existe un droit de recours contre les décisions du tribunal.

Avant tout, le comité recommandait que l' activité et les procédures de tous les tribunaux soient caractérisées par la „publicité, l' équité et l' impartialité". Finalement, le comité proposait l' établissement d' un conseil permanent sur les tribunaux qui surveillerait constamment leur fonctionnement. Le comité a émis certaines recommandations analogues en ce qui concerne la procédure relative aux enquêtes.

Ces recommandations ont profondément influencé le développement des tribunaux et enquêtes au Royaume-Uni, aboutissant à l' adoption du *Tribunals and Inquiries Act 1958* (depuis le *Tribunals and Inquiries Act 1971*). Cette loi prévoit l' établissement du conseil sur les tribunaux. Les fonctions du conseil consistent, entre autres, à:

- a) veiller constamment sur le fonctionnement des tribunaux;
- b) recevoir et examiner toutes les plaintes formulées par le public relatives aux tribunaux. Dans ce domaine restreint le conseil agit comme une espèce d' *Ombudsman* ;
- c) faire des rapports annuels à l' intention du *Lord Chancellor* et d' autres ministres;
- d) conseiller les ministres sur l' établissement de règles de procédure destinées aux tribunaux et aux enquêtes, et donner des conseils aux ministres lorsque l' institution de nouveaux tribunaux est envisagée.

Le conseil n' a aucun pouvoir de décision; il agit uniquement à titre consultatif.

Cette loi, en plus de prévoir l' établissement du conseil sur les tribunaux, a également donné suite à la plupart des recommandations du *Franks Committee*. Même si cette loi n' a pas expressément donné suite à une recommandation particulière, l' influence et l' effet du rapport du comité ont été très importants et d' une grande portée quant aux procédures et attitudes de tous les tribunaux et enquêtes.

## **F - DE LA DOCTRINE DE LA SOUVERAINETE DU PARLEMENT**

C' est un principe fondamental du droit constitutionnel du Royaume-Uni que le Parlement a le pouvoir d' adopter des lois sur n' importe quelle question, et que les cours ne peuvent mettre en cause leur validité. Cette doctrine est celle de la „souveraineté du Parlement". Etant donné qu' il n' y a pas de constitution écrite ni de lois constitutionnelles dites „fondamentales", il ne peut jamais arriver qu' un acte de Parlement soit inconstitutionnel et donc nul. Par conséquent, dans notre système juridique il ne peut exister une cour telle que le Conseil Constitutionnel français ou la *Corte Costituzionale* italienne chargée de contrôler la constitutionnalité des projets de lois.

Mais depuis l' adhésion du Royaume-Uni aux Communautés européennes, il pourrait s' avérer nécessaire de réexaminer cette doctrine de la souveraineté du Parlement. A la suite de notre adhésion aux Communautés il se pourrait bien que la souveraineté du Parlement soit limitée, tout au moins dans certains domaines. Tôt ou tard les cours seront appelées à résoudre un conflit direct entre une loi communautaire „directement applicable" et un acte de Parlement ultérieur, et à ce moment-là une décision sur une limitation éventuelle de la souveraineté du Parlement s' imposera. C' est une question passionnante sans doute, mais qui se situe en dehors du domaine de cet exposé.

Il n' y a pas de quoi s' étonner si le gouvernement agissant par l' intermédiaire du Parlement a parfois essayé de soustraire certaines décisions administratives au pouvoir de contrôle des cours de justice en utilisant des expressions telles que, les décisions seront „définitives" ou „définitives et concluantes". Les cours ont toujours pris soin d' interpréter de telles expressions comme signifiant que ces décisions ne font pas l' objet d' un recours direct, tout en se réservant un pouvoir de vérification pour erreur juridictionnelle ou pour erreur de droit manifeste dans le texte de la décision (*error on the face of the*

R e c o r d) (voir ci-dessous). De cette manière, pour sauvegarder l'intérêt public, les cours de justice ont gardé leur juridiction de contrôle, même en présence d'expressions sans équivoque qui pourraient figurer dans une loi, afin d'empêcher l'accroissement de la puissance administrative soustraite au contrôle de la justice.

A cet égard, les pouvoirs de contrôle des cours ont maintenant été entérinés par la loi, en vertu des dispositions de la *Section 11 du Tribunals and Inquiries Act 1958*, qui prévoit que „toute disposition dans une loi adoptée avant l'entrée en vigueur de la présente loi et selon laquelle une décision ne peut être mise en cause devant un tribunal, et toute disposition dans une telle loi qui par une expression semblable exclut un des pouvoirs de la *High Court*, sera sans effet pour autant qu'elle empêche le renvoi d'une cause à la *High Court* par *Order of Certiorari* ou qu'elle porte atteinte aux pouvoirs de la *High Court* de rendre un *Order of Mandamus*”\*

Ultérieurement, même l'emploi dans un acte du Parlement d'une disposition imperative stipulant qu'une décision „ne sera mise en cause devant aucune juridiction quelle qu'elle soit” n'a pas empêché les cours de statuer que la décision (de la *Foreign Compensation Commission*) pouvait être contestée pour cause d'erreur juridictionnelle.

## **G - DE L'APPEL ET DU CONTROLE JUDICIAIRE PAR VOIE DE VERIFICATION**

Les moyens de recours contre les actes administratifs se divisent en (1) recours prévus par la législation, et (2) autres recours. Fondamentalement, la distinction entre les recours prévus par la législation et les autres est celle entre un appel direct et une demande de vérification judiciaire. Les appels se rapportent aux moyens de droit et de fait, tandis que la vérification judiciaire ne met en cause que la légalité, il est important de ne pas confondre les appels avec la compétence de la *High Court* en matière de vérification judiciaire des actes et décisions administratifs.

### **1 Recours prévus par la législation**

(1) Le droit d'appel aux cours de justice:

Pendant bien des années avant 1958, des recours à la *High Court* pour erreur de droit pouvaient être formés contre les décisions de divers tribunaux, tels que les commissaires au fisc (*Commissioners of Income Tax*), les tribunaux d'appel sur les pensions (*Pensions Appeals Tribunals*) et les tribunaux qui règlent les différends entre propriétaires et locataires de terres agricoles (*Agricultural Land Tribunals*). Le *Tribunals and Inquiries Act 1958* (depuis remplacé par le *Tribunals and Inquiries Act 1971*) autorisait les parties à interjeter appel auprès de la *High Court* pour erreur de droit par voie d'un exposé écrit des questions de droit soulevées, arrêté par le tribunal de première instance („*case stated*”), ainsi que par d'autres procédures. Lorsque de nouveaux tribunaux ont été établis par la suite, il a généralement été prévu que les appels devraient être tranchés par une cour formée de plusieurs juges appartenant à la *Queen's Bench Division* de la *High Court*. Des appels peuvent aussi être formés auprès de la *High Court* ainsi qu'auprès des *Crown Courts* contre les décisions des juges de paix, lorsque ceux-ci exercent leur juridiction dans le domaine général du droit administratif.

Les appels pour erreur de droit peuvent être interjetés contre les décisions du tribunal des transports (*Transport Tribunal*), du tribunal d'appel en matière de brevets (*Patents Appeal Tribunal*), de la commission d'indemnisation des dommages subis à l'étranger (*Foreign*

\* Pour *Certiorari* et *Mandamus*, voir ci-après.

Compensation Commission) et de la cour des relations de travail (National Industrial Relations Court). Mais c'est la cour d'appel (Court of Appeal) qui est directement saisie de ces recours.

(2) Les requêtes prévues par la législation pour l'annulation d'une déclaration d'utilité publique, pour un arrêt interdisant telle déclaration ou une déclaration semblable, ou d'autres arrêts encore pris en vertu des dispositions du Town and Country Planning Act 1971:

Des requêtes peuvent être formées auprès de la High Court motif pris de ce qu'un arrêt, ou une décision, est entaché d'excès de pouvoir (*ultra vires*), ou de ce que la partie requérante a subi un préjudice appréciable en raison d'un vice de forme ou de procédure de la part d'un organe administratif.

C'est parmi les requêtes prévues par la législation pour l'annulation des décisions que nous trouvons les seuls véritables exemples du pouvoir suspensif accordé par la loi dans le domaine du droit administratif.

(3) En plus du droit de recours à la High Court prévu par la législation certaines décisions administratives sont susceptibles de recours devant d'autres tribunaux administratifs supérieurs. Ces recours prévus par la législation constituent un domaine du droit administratif qui n'est fondé sur aucun principe général et qui est d'une complexité déroutante. Il en est fait mention tout simplement pour compléter l'exposé. Nous ne pouvons donner que quelques exemples à titre d'illustrations.

A Les différends relatifs à l'indemnisation de travailleurs licenciés en raison du surnombre, les réclamations en vue d'obtenir une indemnité pour licenciement inéquitable, les plaintes visant les pratiques industrielles inéquitables, ainsi qu'une multitude d'autres problèmes ressortissant de l'Industrial Relations Act 1971 sont portés devant un réseau de tribunaux du travail (Industrial Tribunals) qui siègent dans de nombreuses régions du Royaume-Uni. Les recours en appel contre les décisions de ces tribunaux se font devant la National Industrial Relations Court.

B Les oppositions soulevées contre les valeurs locatives déterminées par les fonctionnaires régionaux (Local Valuation Officers) sont examinées par une cour régionale d'évaluation (Local Valuation Court) et il est ensuite possible d'interjeter appel de cette décision devant le Lands Tribunal. Ce tribunal détermine aussi l'indemnité à octroyer, dans les cas de déclarations d'utilité publique, à défaut d'accord entre le propriétaire et les pouvoirs acquéreurs.

C Les recours contre les évaluations établies par les contrôleurs des contributions sur l'impôt sur le revenu, l'impôt sur le revenu des sociétés, et l'impôt sur les plus-values sont tranchés par des Commissaires (Special and General Commissioners).

D Les tribunaux régionaux de la sécurité sociale s'occupent des demandes en contestation relatives aux prestations sociales, c'est-à-dire les secours de chômage, secours-maladie, secours d'accidents de travail, assurance vieillesse, allocations de maternité et de décès, prestations familiales, etc. Les décisions de ces tribunaux sont susceptibles d'appel devant le commissaire de la sécurité sociale.

E Les demandes de permis pour exploitation de lignes aériennes sont tranchées par l'agence de l'aéronautique civile et sont susceptibles d'appel devant le ministre principal du commerce et de l'industrie.

F Les pouvoirs régionaux compétents (Area Traffic Licensing Authorities) tranchent les demandes de permis pour l'exploitation d'un service de transport de voyageurs ou de marchandises par route. Les recours contre les décisions relatives aux services de transport de voyageurs par route sont formés auprès du ministre principal de l'environnement, et pour les services de transport de marchandises auprès du tribunal des transports.

Cette liste est loin d'être complète. La plupart des tribunaux régionaux se composent de citoyens expérimentés par suite de leur qualité de membre. Par contre, les tribunaux d'appel nationaux sont en général composés de juristes et d'autres membres employés à plein temps. Bien qu'il existe ce système de recours aux tribunaux administratifs, dans la plupart des cas leurs décisions peuvent faire l'objet d'un contrôle de la part des cours ordinaires de justice, soit par voie d'appel, soit par voie de vérification judiciaire. La décision définitive d'un tribunal dans le cadre de la hiérarchie 'administrative' est en général susceptible d'appel sur des questions de droit, normalement devant une cour formée de plusieurs juges appartenant à la *Queen's Bench Division* de la *High Court*. En ce qui concerne les décisions d'autres cours administratives, par exemple, les *Lands Tribunal* et *Patents Appeal Tribunal*, elles sont susceptibles d'appel direct devant la Cour d'appel. L'appel contre les décisions des contrôleurs des contributions est interjeté auprès d'un juge de la *Chancery Division* de la *High Court*. Quant aux décisions de certains tribunaux, tels que le tribunal de recours en matière d'immigration (*Immigrations Appeals Tribunal*) et celui du commissaire de la sécurité sociale (*National Insurance Commissioner*) la législation ne prévoit pas d'appel devant une cour de justice ordinaire. Leurs décisions font, cependant, l'objet d'une vérification par une cour formée de plusieurs juges appartenant à la *Queen's Bench Division* de la *High Court* parce qu'elles sont entachées d'excès de pouvoir, ou parce qu'elles ont été prises en infraction des règles de justice immanente (*natural justice*) ou en raison d'une erreur de droit manifeste dans le texte de la décision. Nous traiterons de cette question dans les paragraphes qui suivent.

## 2) De la vérification des activités administratives

Le contrôle par vérification judiciaire est effectué par les cours de justice en vertu de leur pouvoir propre, découlant du droit commun, de décider qu'un acte de l'administration contraire à la loi est nul et non avenue.

Chaque procédure de vérification judiciaire s'est formée indépendamment et à des époques diverses de notre histoire. A l'origine la plupart de ces recours n'avaient que peu ou rien à voir avec le droit administratif. Ils sont, pour des raisons historiques, d'un caractère extrêmement compliqué et souvent ils empiètent l'un sur l'autre. Néanmoins, ils sont de conception vaste, de grande portée et extrêmement efficaces. Mais c'est un des défauts de notre droit administratif de ne pas connaître de procédure uniforme pour contester la légalité d'un acte de l'administration. La législation qui régit cette matière doit être rationalisée. Toutefois, ce défaut notoire qui consiste à avoir des moyens de recours divers est atténué par le fait que la *High Court* fait tout son possible pour que le requérant qui choisit une forme de recours non-recevable dans l'espèce ne soit pas débouté pour cette raison.

Le contrôle par la voie de la vérification judiciaire se base fondamentalement sur deux principes distincts, la doctrine de l'erreur juridictionnelle (*ultra vires*), et celle de l'erreur de droit manifeste dans le texte de la décision (*error on the face of the record*).

### 1) La doctrine de l'erreur juridictionnelle (*Ultra Vires*)

Depuis quelques siècles les cours supérieures ont exercé leur fonction constitutionnelle qui est de maintenir dans les limites légales de leurs pouvoirs l'administration et toutes les cours inférieures, ainsi que (plus récemment) les tribunaux. Les autorités publiques, les cours et les tribunaux doivent agir dans le cadre des pouvoirs conférés par la loi (*intra vires*), et s'ils ne le font pas, leurs arrêts et décisions peuvent être annulés parce qu'ils excèdent les pouvoirs conférés par la loi (*ultra vires*) et sont par conséquent nuls.

Le développement de cette doctrine au cours des années a démontré son utilité du point de vue de la contestation de la légalité des arrêts ou décisions administratifs.

En premier lieu, agir *ultra vires*, c'est agir en excès du pouvoir conféré, ou sans autorité légale.

Mais c' est aussi en vertu de cette doctrine que les cours ont conclu que les autorités publiques investies de pouvoirs discrétionnaires ont agi *ultra vires* si la preuve est faite qu' elles ont agi de mauvaise foi, ou pour de faux motifs, ou d' une manière manifestement déraisonnable, ou qu' elles ont manqué de tenir compte de considérations pertinentes ou, au contraire, ont été sensiblement influencées par des considérations non pertinentes. En outre, la réglementation administrative est considérée comme étant *ultra vires* lorsqu' on estime qu' elle est manifestement déraisonnable, qu' elle est destinée à des fins non autorisées, ou qu' elle est si mal définie que sa signification n' est pas claire.

Toutes les cours inférieures et tous les tribunaux sont, par leur nature, investis d' une juridiction limitée, et dès la fin du XVIIème siècle il était déjà établi que s' ils outrepassaient leurs attributions la *Court of King's Bench* pouvait, en délivrant une ordonnance rendue en vertu de la prérogative royale (*Prerogative Writ of Certiorari*), annuler leur décision, et par l' adoption d' un *Writ of Prohibition* leur interdire de statuer sans compétence. L' émission de ces ordonnances était basée sur le principe que les cours inférieures ou les tribunaux en question agissaient *ultra vires*.

Mais ici encore on a élargi la portée de la doctrine dans le but de régler beaucoup d' autres genres de situation. Ainsi les cours ont décidé que des cours inférieures et des tribunaux avaient agi *ultra vires* lorsqu' ils n' étaient pas régulièrement constitués, ou parce qu' il y avait eu un vice de forme ou de procédure important, ou encore parce qu' il y avait eu un manquement aux règles de la „justice immanente" (*rules of natural justice*). L' expression „*rules of natural justice*" a été interprétée par les juges dans nombre d' affaires d' importance primordiale du point de vue du droit administratif, mais elle peut être résumée comme suit:

- a) Une personne qui se prononce dans une affaire ne doit y avoir aucun intérêt, direct ou indirect, financier ou autre. En outre, il ne doit pas exister de motif de soupçonner l' existence d' un tel intérêt ou de prédisposition contre l' intéressé.
- b) Une personne ne peut être pénalisée par une décision à moins que les griefs retenus contre elle ne lui aient été signifiés, et cela, en temps utile, pour qu' elle ait eu la possibilité d' y répondre et de présenter ses propres observations.

Tout manquement à ces règles de justice immanente provoquerait normalement l' annulation de la décision en tant que décision *ultra vires*.

## **2) Erreur de droit non-juridictionnelle qui se manifeste dans le texte de la décision (Error on the face of the Record)**

Toutes les erreurs décrites au paragraphe 1) ci-dessus sont des erreurs juridictionnelles. Mais lorsqu' une autorité n' avait pas outrepassé ses attributions, les cours ne pouvaient annuler la décision que si I) il y avait une erreur de droit manifeste dans le texte de la décision du tribunal (et dans ce cas, un *Writ of Certiorari* annulerait la décision), ou II) un droit d' appel ordinaire était accordé par un acte législatif. Par „erreur de droit manifeste dans le texte de la décision" on entend l' exposé par le tribunal des motifs sur lesquels est basée sa décision, entaché d' une erreur de droit manifeste. Cette compétence des cours à annuler pour erreur de droit manifeste était tombée en désuétude, mais elle a été ressuscitée au début des années '50.

Les principaux moyens par lesquels les cours sont compétentes pour vérifier les actes et décisions administratifs sont les suivants:

- a) **Certiorari**
- b) **Injunction**
- c) **Declaration**
- d) **Mandamus**
- d) **Prohibition**

Les recours de *Certiorari*, *Injunction*, *Mandamus* et *Prohibition* sont des actes de contrainte, et leur violation constitue un outrage à la justice qui est passible d' une amende et / ou d' une peine de prison.

**a) Certiorari**

Les requêtes en annulation des actes ou décisions administratifs (*Certiorari*) peuvent être présentées à une cour formée de plusieurs juges appartenant à la *Queen's Bench Division* de la *High Court*, pour un des motifs suivants:

- I) excès de juridiction ou incompétence (*ultra vires*);
- II) manquement aux règles de la justice immanente, telles qu' elles ont été définies ci-dessus;
- III) erreur de droit manifeste dans le texte de la décision;
- IV) arrêt ou décision obtenu par dol, parjure ou contrainte.

Les cours ont un pouvoir d' appréciation, qui doit être exercé judiciairement, sur la question de décider si, oui ou non, elles arrêteront un *Order of Certiorari*. Par conséquent, la requête sera rejetée s' il y a eu retard de la part du requérant, si la conduite de ce dernier a été déraisonnable ou s' il est inutile de donner suite à la requête.

b) Une *injunction* est un arrêt de la *High Court* adressé à un individu et exigeant une action particulière de sa part (*mandatory injunction*) ou au contraire exigeant qu' il s' en abstienne (*prohibitory injunction*). La *mandatory injunction* n' est que rarement applicable au droit administratif.

Dans le cas de l' *injunction* aussi, les cours ont un pouvoir d' appréciation; en général elles ne l' accordent que lorsque des dommages-intérêts ne seraient pas un dédommagement suffisant. On peut obtenir une *injunction* contre les autorités publiques et les fonctionnaires (mais non pas contre la Couronne) en cas d' infractions à la loi passibles de poursuites, telles que la violation de la propriété ou les nuisances, ou pour empêcher la répétition ou la continuation d' actions qui sont *ultra vires* mais qui ne donnent pas lieu à une demande en dommages-intérêts. Par conséquent, si une autorité régionale décide de dépenser des fonds publics à des usages qui ne relèvent pas de sa compétence, elle peut en être empêchée moyennant une *injunction*.

**c) Declaration**

Les cours peuvent statuer par voie de *Declaration* dans presque tous les cas où une *injunction* serait applicable. Elles constatent les droits des parties sans rendre d' arrêt à cet égard. Pour des raisons qui ne sont pas tout à fait claires, les cours ont décidé qu' une *Declaration* intérimaire ne pouvait être accordée.

C' est une voie de recours extrêmement souple qui peut être employée dans une grande variété de situations, et qui est recevable contre la Couronne.

La souplesse de ce recours est telle qu' il semblait, récemment encore qu' il allait remplacer l' ancien recours de *Certiorari*. Cela ne s' est pas produit pour les raisons suivantes:

a) Seule une personne qui a subi une infraction à un droit qui lui est reconnu par la loi peut demander un jugement déclaratoire. Ce jugement ne peut que constater les droits individuels du demandeur. Par contre, étant donné que *Certiorari* est un instrument applicable dans le domaine public et qui permet d' annuler toutes sortes d' actions et de décisions administratives contraires à la loi, les règles déterminant qui peut demander un *Order of Certiorari* sont libérales, puisque tous les citoyens ont intérêt à veiller au respect de la loi.

b) *Certiorari* est recevable pour annuler un arrêt ou une décision pour erreur de droit manifeste dans le texte de la décision. Dans contexte, le jugement déclaratoire n'a aucune valeur, car il ne sert à rien de constater qu'un règlement valable est mal fondé. Un *Order of Certiorari* annule, c'est-à-dire rend l'ordre ou la décision sans effet.

Il n'est pas possible de définir les limites dans lesquelles ce recours peut être formé. Tout ce que l'on peut faire c'est illustrer les divers cas dans lesquels les cours ont rendu des jugements déclaratoires. Les cours ont prononcé des jugements déclaratoires:

- I) pour dire que la décision d'un tribunal était mal fondée parce qu'elle était *ultra vires*;
- II) pour dire que les conditions annexées à une autorisation de construction étaient déraisonnables et, partant, n'étaient pas valables;
- III) pour dire que les ordres administratifs touchant le requérant n'étaient pas valables. Ainsi, dans un cas la cour a constaté qu'un formulaire fiscal qui exigeait certains renseignements sous peine de sanctions était *ultra vires*;
- IV) pour définir les limites exactes des pouvoirs et devoirs d'une autorité administrative relatifs à une question particulière. C'est ainsi que dans un cas la *Central Electricity Generating Board* a obtenu une décision sur la question de savoir si elle avait le droit (qui était contesté par la propriétaire foncier) de faire passer des câbles aériens au-dessus d'une propriété privée;
- V) pour dire qu'une personne qui a un statut spécial légal ou public a été licenciée ou suspendue de ses fonctions à tort. Dans un cas revêtant une importance primordiale, un commissaire de police (*Chief Constable*) a obtenu un jugement déclaratoire constatant qu'il avait été licencié à tort parce qu'il n'avait pas pu présenter d'observations pour sa défense au cours de l'enquête à la suite de laquelle il avait été licencié, ce qui constituait une violation des règles de la justice immanente.

#### **d) Mandamus**

Les cours ont un pouvoir d'appréciation pour statuer par voie d'*Order of Mandamus* dans le but d'exiger l'accomplissement d'un acte de fonction publique. Un *Order of Mandamus* n'est pas recevable contre la Couronne.

Puisque les cours ont un pouvoir d'appréciation elles n'arrêteront pas un *Order of Mandamus* s'il y a eu un retard déraisonnable dans la présentation de la requête ou s'il est tout à fait inutile de lui donner suite.

Les exemples suivants illustrent les circonstances dans lesquelles un *Order of Mandamus* peut être arrêté:

- I) pour contraindre un tribunal, une autorité régionale, ou un ministre, à déclarer recevable un appel ou une demande qu'ils ont à tort refusé d'examiner.
- II) pour contraindre une autorité administrative à accomplir une fonction dont l'exercice lui est imposé par la loi. Ainsi, un *Order of Mandamus* sera arrêté pour contraindre une autorité régionale à se conformer aux dispositions législatives en produisant ceux de ses comptes qui peuvent faire l'objet d'un examen par le commissaire aux comptes régional afin qu'ils soient examinés par un contribuable, et à produire pour l'examen des électeurs régionaux les procès-verbaux de l'assemblée, les mandats de paiement, un état des comptes ainsi que le rapport du commissaire aux comptes régional. Un contribuable peut obtenir un *Order of Mandamus* afin de contraindre une autorité régionale à observer ses propres règles de procédure.

L'affaire *Padfield v Minister of Agriculture, Fisheries and Food Appeal Cases*, p. 997 (1969) marque un des progrès les plus importants qui ont été réalisés dans le secteur du droit administratif au cours des dernières années. L' *Agricultural Marketing Act 1958* prévoyait l'établissement d'une commission d'enquête qui avait pour tâche d'examiner les plaintes au sujet du fonctionnement des systèmes de commercialisation „lorsque le ministre l'en chargeait à l'égard d'une plainte particulière". Cette clause semblait conférer au ministre un pouvoir d'appréciation presque illimité. Le ministre, pour des motifs que les cours ont considérés comme insuffisants, a refusé de déférer à la commission une plainte formulée par certains producteurs de lait relative aux prix imposés. La Chambre des Lords a décidé que le ministre devait, dans certains cas appropriés, déférer les plaintes à la Commission et que son pouvoir d'appréciation n'était pas illimité; en conséquence un *Order of Mandamus* a été accordé exigeant qu'il défère la plainte à la Commission.

Cette affaire illustre les efforts que font actuellement les cours pour limiter les pouvoirs d'appréciation très étendus accordés aux ministres par le Parlement. Elles réagissent contre les tentatives du gouvernement de se donner des pouvoirs aussi étendus que le langage permet de concevoir, dans le but d'échapper au contrôle des cours. Les cours sont fortement opposées à la création de pouvoirs qui échappent à leur contrôle.

#### **e) Prohibition**

Un *Order of Prohibition* était, dans le passé, un moyen efficace de contrôler l'administration, mais son importance a diminué au fur et à mesure de la croissance, au cours du siècle dernier, des autres recours.

Aujourd'hui ce recours a peu d'importance dans le cadre du droit administratif, mais il est recevable pour les mêmes motifs qu'un *Order of Certiorari*, tels que *ultra vires* ou violation des règles de la justice immanente. La cour arrêtera parfois un *Order of Prohibition* en même temps qu'un *Order of Certiorari - Certiorari* pour annuler la décision *ultra vires* d'un tribunal administratif, et *Prohibition* pour empêcher le tribunal de statuer à l'avenir dans des affaires qui ne relèvent pas de sa compétence.

Le citoyen dispose donc d'une grande variété de procédures et de recours, prévus par la législation et par le droit commun, par lesquels il peut contester les actions et les décisions de l'administration.

Ainsi:

- il peut obtenir l'annulation d'un arrêt, d'un acte ou d'une décision d'un organe administratif en tant que *ultra vires* (*Order of Certiorari* ou *Declaration* que l'arrêt, etc, n'est pas valable);
- il peut obtenir que l'application d'un acte illicite ou sa continuation soit interdite (*Injunction, Declaration, Prohibition*);
- il peut obtenir une constatation définitive au sujet de la loi régissant une situation particulière (*Declaration*);
- il peut obtenir l'accomplissement d'un acte par un organe administratif, ou contraindre un tribunal à statuer sur un différend (*Mandamus, Declaration*).

Il ne faut pas non plus perdre de vue que si un organe administratif agit à tort, si par exemple cet organe est responsable d'une rupture de contrat ou d'un délit civil, il peut, tout comme un particulier, être poursuivi en droit privé devant la *High Court* pour des dommages-intérêts, ou pour une *injunction*.

## H - DU 'PARLIAMENTARY COMMISSIONER'

Quelques mots enfin au sujet du *Parliamentary Commissioner*.

Il y a certains défauts dans le système de vérification judiciaire, dus notamment au fait que les recours en justice du droit administratif sont trop compliqués, qu'ils sont réglés d'une façon limitative et exceptionnelle, et qu'il existe toujours une large gamme d'actions administratives qui ne peuvent pas être vérifiées par les cours de justice.

Le poste de *Parliamentary Commissioner for Administration* a été créé en 1967 par un acte du Parlement. La fonction du *Parliamentary Commissioner* est d'examiner les plaintes déposées par des personnes physiques ou morales (autres que les autorités administratives), qui prétendent avoir „subi une injustice due à la mauvaise gestion des affaires publiques" au Royaume-Uni par des services gouvernementaux déterminés ou par des personnes ou organes agissant en leur nom, et cela à l'occasion de l'exercice par ces services ou par ces personnes ou organes de certaines fonctions administratives ou du défaut d'exercice de ces fonctions. Le *Parliamentary Commissioner* n'est pas juriste, mais il est pourvu de pleins pouvoirs qui l'habilitent à examiner les plaintes qui peuvent lui être déférées par des Membres du Parlement, et à exiger la présence de témoins et la production de documents. Il n'est pas habilité à réformer ou à annuler les décisions, et les pouvoirs qui lui sont accordés par la législation lui permettent uniquement de rapporter les résultats de ses enquêtes. Il travaille principalement dans cette partie du secteur administratif qui échappe à la vérification judiciaire.

### I - L' EFFET SUSPENSIF DU RECOURS CONTENTIEUX ET LE SURIS A EXECUTION

C'est dans ce cadre que nous tâcherons de formuler, pour ce qui est du droit anglais, les réponses aux questions dont discutera la Conférence.

Il n'existe en droit anglais aucun principe général selon lequel un recours à la justice pour obtenir l'annulation d'un arrêt ou décision administratifs suspend automatiquement l'exécution de cet arrêt ou de cette décision.

Il y a probablement deux raisons pour cet état de choses:

- a) Les autorités publiques sont toujours très peu disposées à procéder à l'application d'un arrêt ou d'une décision s'ils savent qu'il peut faire l'objet d'un appel ou d'une vérification judiciaire. Ils l'appliqueraient à leurs risques et périls, car ces appels ou recours sont en général intentés pour le motif que l'arrêt est *ultra vires*, et si les cours soutenaient cette affirmation l'autorité pourrait être tenue responsable en dommages-intérêts pour tout préjudice causé par leur action.
- b) Une décision sur la validité d'un arrêt ou d'une décision administrative peut, en général, être obtenue assez rapidement.

C'est sans doute parce que les autorités publiques sont peu disposées à appliquer un arrêt ou une décision qui fait l'objet d'un appel ou d'un recours qu'il existe en droit anglais relativement peu de recours purement suspensifs.

Dans beaucoup de secteurs du droit administratif, par exemple dans la législation qui traite de la planification urbaine et rurale, du logement, de la santé publique, ou des déclarations d'utilité publique, l'autorité publique est habilitée à adopter des arrêts touchant le citoyen; des recours contre ces arrêts peuvent être formés auprès des cours de justice dans un délai déterminé. Cette législation prévoit normalement que les cours, avant de rendre une décision définitive, peuvent sur requête suspendre l'effet de cet arrêt par un arrêt intérimaire.

L' exemple suivant servira d' illustration:

### **Town and Country Planning Act, 1971**

**Section 244** Procédures destinées à mettre en cause la validité de plans de développement et de certains arrêts adoptés en vertu des Titres X et XI (de l' Acte).

**Sub-Section 1** accorde à une personne qui se trouve lésée par un tel plan un droit d' appel à la High Court, à condition que l' appel soit formé dans un délai déterminé (dans ce cas, 6 semaines).

**Sub-Section 2 (a)** prévoit:  
„Suite à une requête formée aux termes de la présente Section, la High Court (a) peut, par un arrêt intérimaire, suspendre en tout ou en partie, l' application du plan ... soit de manière générale, soit dans la mesure où ce plan affecte la propriété du requérant, jusqu' à la détermination définitive de la procédure...”

C' est sans doute un des exemples les plus clairs du recours purement suspensif que connaît la loi anglaise.

Il existe aussi des recours d' application générale par lesquels les cours peuvent, si besoin est, empêcher une autorité publique d' exécuter ses arrêts ou décisions, en attendant une décision définitive sur la validité de tel arrêt ou décision. Ces recours sont:

#### **1) Interim injunction**

C' est un recours où la cour a un pouvoir d' appréciation; il n' est que rarement accordé contre une autorité publique. Il serait normalement accordé seulement pour empêcher un préjudice certain et imminent, si le statue quo devait être irrévocablement changé au préjudice du requérant. Ce recours d' i n t e r i m i n j u n c t i o n semble donc être très proche du sursis à exécution français.

Tout dernièrement le ministre de l' intérieur a délivré à des ressortissants étrangers un arrêt de déportation, et il a refusé de surseoir à l' exécution de cet arrêt. Les étrangers ont demandé à la High Court une i n t e r i m i n j u n c t i o n pour suspendre l' exécution de l' arrêt qui était immédiatement exécutoire, en attendant la décision définitive sur leur requête en vue d' obtenir l' asile politique. Un juge a accordé une i n t e r i m i n j u n c t i o n suspendant provisoirement l' application de l' arrêt de déportation.

Les cours ont aussi accordé à un citoyen une i n t e r i m i n j u n c t i o n pour empêcher la I n d e p e n d e n t B r o a d c a s t i n g A u t h o r i t y de manquer à son devoir légal de s' assurer qu' aucun material outrageant aux bonnes moeurs n' est diffusé. En fin de compte la cour d' appel a refusé d' accorder une i n j u n c t i o n permanente, mais seulement après avoir tranché le fond de l' affaire; cela n' a aucunement mis en cause le pouvoir de la cour d' accorder une i n t e r i m i n j u n c t i o n

L' i n t e r i m i n j u n c t i o n peut être accordée contre toutes les autorités publiques, mais puisque c' est un recours de contrainte elle n' est pas recevable contre la Couronne. Dans ce cas l' i n j u n c t i o n est remplacée par un D e c l a r a t o r y O r d e r aux termes du C r o w n P r o c e e d i n g s A c t , 1 9 7 4 , S e c t i o n 2 1 ; toutefois les cours ont à deux reprises décidé qu' elles ne sont pas habilitées à accorder un D e c l a r a t o r y O r d e r intérimaire.

#### **2) Order of Prohibition**

Pour obtenir un O r d e r o f P r o h i b i t i o n il faut établir que l' action administrative proposée est,

ou serait, *ultra vires*.

Ainsi, en 1924, les Directeurs de l' Office de l' Electricité (*Electricity Commissioners*) étaient en train d' élaborer certains projets qui, après avoir été confirmés par le ministre, et ensuite par une résolution du Parlement, seraient devenus des Arrêtés. Mais au cours de cette élaboration et avant la présentation au ministre de ces projets, on a découvert que les Directeurs avaient tout à fait outrepassé les fonctions qui leur étaient conférées par la loi.

La cour accorda un *Writ of Prohibition* contre les Directeurs de l' Office de l' Electricité leur interdisant de procéder à l' élaboration de l' Arrêté.

### **En réponse aux questions spécifiques:**

#### **A I 1**

- 1) En droit anglais, l' introduction d' un recours pour annuler un arrêt ou une décision administrative n' a aucun effet suspensif.
- 2)
- 3)
- 4) Vu la réponse au paragraphe 1 ci-dessus, ces questions n' ont pas d' application en droit anglais.
- 5)

#### **A I 2**

Cette question ne s' applique pas au droit anglais.

#### **A II 1**

Pour toutes les questions se rapportant au sursis à exécution, nous pensons que cette expression correspond à peu près à la *interim injunction* du droit anglais.

- 1) Si une cour accorde une *interim injunction* interdisant à une autorité administrative de poursuivre une action quelconque, cette *interim injunction* doit être et sera observée par l' autorité à laquelle elle est adressée.
- 2) Cette question n' a pas d' application en droit anglais.
- 3) En droit anglais, la formation d' un appel n' a aucun effet suspensif. Quant à une *interim injunction* accordée par une cour, elle ne peut en aucun cas être annulée par l' administration, et elle restera pleinement en vigueur à moins que la cour ne prenne une nouvelle décision pour l' annuler ou la réformer.

#### **A II 2**

1) Une *interim injunction* est accordée avant l' examen du fond de l' affaire, dans le but d' empêcher qu' un changement du statu quo n' ait lieu avant que le fond de l' affaire n' ait été définitivement tranché. Une requête pour une *interim injunction* peut être formée, et l' est souvent, avant le commencement formel de la vérification ou de l' appel proprement dit. Elle sera accordée si la cour est convaincue que l' application d' une décision administrative est imminente et causerait un préjudice grave et irréparable.

Au début, en cas d' urgence, une requête peut être formée par une partie en l' absence de l' autre, mais

dans ce cas une *interim injunction* ne sera accordée que pour une période limitée, par exemple une semaine, afin de permettre à la partie contre laquelle l'*interim injunction* a été accordée de présenter des observations devant la cour.

2) Le pouvoir d'appréciation de la cour est très important en ce qui concerne l'*injunction*, mais il doit être exercé judiciairement et suivant des principes bien établis. Ainsi, si le préjudice éventuel est minime, ou si des dommages-intérêts peuvent être une réparation adéquate, ou si l'autorité publique s'engage à ne pas donner suite à sa décision en attendant une détermination définitive sur le fond, la cour refusera sans doute d'accorder une *interim injunction*. L'intérêt public doit aussi entrer en jeu. Par conséquent, une *injunction* (qu'elle soit permanente ou intérimaire) ne sera pas accordée contre un organe administratif si elle a pour effet d'empêcher cet organe de s'acquitter de ses fonctions administratives fondamentales.

On peut donc dire avec justesse qu'en exerçant son pouvoir d'appréciation sur la question d'accorder ou de refuser une *interim injunction*, une cour devra tenir compte des intérêts tant du requérant que du public.

3) Une *interim injunction* ne sera en général accordée que lorsque l'on peut démontrer que le requérant subirait un préjudice grave et irréparable si l'*interim injunction* n'était pas accordée.

4) Lors d'une requête pour une *interim injunction* la cour n'est pas obligée de trancher le fond de l'affaire mais doit s'assurer (en général par des dépositions écrites) qu'il existe des motifs valables pour accorder l'*interim injunction*.

5) Un requérant qui demande une *interim injunction* doit fournir à la cour une preuve suffisante pour établir, au moins à première vue, qu'ultérieurement il obtiendrait probablement une *permanent injunction*.

6) Dans le secteur du droit administratif, en Angleterre, il y a peu d'occasion d'appliquer l'équivalent du sursis à exécution ou du référé du droit administratif français; une fois qu'une requête est formée contre une décision administrative, aucune mesure ne sera en général prise pour son exécution, et il est possible d'obtenir des cours une décision dans un délai assez court. Mais au besoin une requête peut toujours être formée pour une *interim injunction* ou pour accélérer l'examen contradictoire d'une affaire particulière.

7) Avant d'accorder une *interim injunction* (que ce soit sur requête d'une des parties seulement ou après avoir entendu toutes les parties) la cour doit s'assurer que les conditions requises pour un tel sursis sont réunies, et qu'il est probable à première vue que si elle tranchait le fond de l'affaire, elle accorderait une *permanent injunction*.

### **A II 3**

Quand une cour accorde une *interim injunction* elle peut joindre à l'arrêt toutes les conditions qu'elle estime nécessaires; ainsi elle peut rendre le requérant; responsable de tout préjudice causé au défendeur dans le cas où le jugement définitif serait en faveur de ce dernier. Une *interim injunction* n'est généralement accordée que pour un délai limité.

### **A II 4**

1) Les cours sont habilitées à accorder une *interim injunction* même si aucune action n'a été formellement intentée.

2) Dans ce cas, l'*interim injunction* serait normalement accordée par la High Court.

### A III

1) Cette question a peu d'application en droit anglais, car les moyens existent pour statuer immédiatement sur une requête pour une *i n t e r i m i n j u n c t i o n* afin d'empêcher les autorités de procéder à une action préjudiciable.

2) Une *i n j u n c t i o n* (qu'elle soit permanente ou intérimaire) prend effet *i n p e r s o n a m*, et la méthode pour faire respecter son exécution est l'ordonnance de saisie ou une peine de prison pour outrage à la justice,

Si une personne, telle qu'un fonctionnaire du gouvernement central ou d'une autorité régionale, désobéit à une *i n t e r i m i n j u n c t i o n* elle peut être frappé d'une amende ou mise en prison pour avoir désobéi à l'arrêt de la cour.

Si c'est une autorité publique qui, par l'intermédiaire de ses membres, désobéit délibérément à une *i n j u n c t i o n*, il semble, selon la jurisprudence, que la cour pourrait en faire respecter l'exécution par séquestration de la propriété de l'autorité, et par ordonnance de saisie ou peine de prison à l'égard de ses membres élus et de ses principaux fonctionnaires, à condition qu'ils aient tous délibérément participé à la désobéissance.

Tout membre d'une autorité régionale qui aurait délibérément ou par négligence occasionné des pertes en enfreignant la loi, peut être condamné par décision du commissaire aux comptes régional à verser une compensation et, si la perte s'élève à plus de £ 500, il ne peut demeurer membre de l'autorité régionale.

Cependant, pour garder les mesures, il faut dire qu'une telle violation délibérée de la loi n'arrive que très rarement, et que dans le climat d'opinion actuel les occasions où il s'avérerait nécessaire de prendre de telles mesures draconiennes contre des organes administratifs désobéissants sont si rares qu'on peut vraiment les écarter. Désobéir à un jugement déclaratoire ne constitue pas en soi un outrage à la justice.

3) Dans les cas où une autorité administrative aurait commis un acte qui ultérieurement devrait être considéré comme contraire à la loi, la partie lésée pourra introduire une demande en dommages-intérêts contre cette autorité.

4) Si un fonctionnaire du gouvernement central ou d'une autorité régionale agit en violation de la loi, il relèvera de l'autorité qui l'emploie de décider si, oui ou non, elle lui appliquera une sanction disciplinaire.

### J - LES MOYENS DU JUGE EN VUE DE L' EXECUTION DES DECISIONS JURIDICTIONNELLES

La décision d'une cour compétente doit être acceptée par toutes les autorités administratives comme liant celles-ci, ce qu'elle fait sous réserve, bien sûr, du droit d'appel devant un tribunal supérieur. En cela, comme sous tous les autres rapports, l'autorité administrative se trouve dans la même situation que le citoyen.

Il est presque sans précédent qu'une autorité administrative n'obéisse pas à un arrêt d'une cour, et cela ne pourrait arriver que dans des circonstances exceptionnelles. Si une autorité publique refuse d'obéir à un arrêt d'une cour, les membres de l'autorité peuvent en dernier ressort être eux-mêmes mis en prison pour outrage à la justice.

C'était le cas dans l'affaire célèbre de *Rex v Council of the Metropolitan Borough of Poplar, ex parte London County Council*.

Dans cette affaire, le conseil communal de la commune de Poplar avait reçu de la London County Council et d'une autre autorité régionale des demandes de versement de taxes municipales, et la loi prévoyait que, à la réception de ces demandes, le conseil communal avait le devoir de prélever des taxes municipales afin d'obtenir les fonds nécessaires. Ce devoir était impératif et n'admettait aucune dérogation.

Le conseil communal a refusé de percevoir les taxes pour le motif, en partie politique, que Poplar étant une commune pauvre, il serait injuste que ses habitants supportent une proportion aussi élevée de la taxe municipale. Lorsque les membres du conseil communal eurent refusé de prélever la taxe; ainsi que les y obligeait la législation, le London County Council et l'autre autorité régionale ont obtenu un *Writ of Mandamus* exigeant qu'ils accomplissent l'obligation qui leur incombait. L'inexécution de ce *Writ* aurait constitué un outrage à la justice. Les membres du conseil communal refusèrent chacun de se conformer à l'arrêt de la cour leur ordonnant d'exécuter leurs obligations; ils furent donc mis en prison.

Les cours de justice sont, par conséquent, habilitées à exiger qu'une autorité a) accomplisse un acte qui est une obligation qui lui incombe, et b) s'abstienne d'accomplir un acte qui serait contraire à la loi. Les cours peuvent annuler un acte administratif qui est *ultra vires*.

Les arrêts des cours seraient, au besoin, exécutés contre les personnes qui ont l'obligation de s'y soumettre, qu'elles soient des représentants élus, ou des fonctionnaires du gouvernement central ou d'une autorité régionale. En outre, si un jugement en dommages-intérêts est rendu contre un organe administratif, soit pour un délit civil soit en matière contractuelle, il existe des moyens d'assurer son exécution immédiate.

Tout dernièrement, les membres élus du conseil communal de Clay Cross dans le comté de Derby ont refusé d'appliquer les dispositions d'un acte du Parlement aux termes duquel ils devaient fixer, et prélever, un loyer équitable aux locataires de propriétés appartenant à la commune. En refusant ainsi de se conformer à ces dispositions ils manquaient manifestement à leurs devoirs en tant que membres du conseil communal, et leur refus a occasionné une perte pour l'autorité régionale. Il n'y avait aucun doute sur le fait que cette violation de la loi était flagrante et délibérée. Le ministre aurait donc pu obtenir un *Order of Mandamus* contre les membres du conseil et, s'ils ne l'avaient pas exécuté, ils se seraient rendus passibles d'une amende ou d'une peine de prison. Le ministre a choisi un autre moyen de faire appliquer la loi. Aux termes de la législation régissant les autorités régionales, les membres de ces autorités qui leur occasionnent une perte, soit par une infraction délibérée de la loi, soit par négligence, peuvent être condamnés par décision du commissaire aux comptes régional (un fonctionnaire) à en être personnellement responsables et à payer eux-mêmes le montant de la perte. Par surcroît, ces personnes sont frappées d'une incapacité les empêchant d'être membres d'une autorité régionale pendant plusieurs années. Une décision en ce sens est susceptible d'appel devant la *High Court* ou, lorsque le montant de la perte s'élève à moins £ 500, devant le ministre de l'environnement. Les membres du conseil communal de Clay Cross ont été condamnés à payer le montant de la perte, soit £ 6,985, et frappés de l'incapacité de demeurer membres du conseil communal. Ils ont formé un appel contre cette décision, d'abord devant un juge de la *Chancery Division* de la *High Court*, et ensuite devant la cour d'appel. Leurs appels ont été déboutés par les deux

Enfin, une autorité administrative peut être tenue responsable des dommages-intérêts accordés à une personne qui aurait subi un préjudice à la suite ou d'une action dommageable commise par elle ou d'un manquement à ses obligations.

#### **En réponse aux questions spécifiques:**

#### **B I 1**

- 1) Une cour peut annuler ou casser un arrêt ou une décision administrative pour les motifs suivants:
  - 1 - excès de pouvoir ou incompétence,
  - 2 - violation des règles de la justice immanente,
  - 3 - erreur de droit manifeste dans le texte de la décision,
  - 4 - dol, parjure ou contrainte dans l'obtention d'une décision.

2) Une cour peut, dans certains cas appropriés, rendre un jugement exigeant qu' une autorité administrative agisse ou qu' elle s' abstienne d' agir ou qu' elle verse une certaine somme d' argent à titre de dommages-intérêts.

3) Dans certains cas appropriés, une cour peut par *O r d e r o f M a n d a m u s* exiger qu' une autorité administrative accomplisse un acte spécifique ou prenne une décision.

## **B I 2**

1) Le jugement d' une cour de justice compétente est absolument obligatoire pour l' autorité administrative intéressée. L' interprétation éventuelle d' une question de droit générale est imperative pour l' autorité, non seulement dans le cas particulier que vise le jugement, mais aussi dans tous cas ultérieur.

2) Dans des cas appropriés les cours sont habilitées à rendre des jugements intérimaires afin d' empêcher l' accomplissement d' un acte.

## **B II**

Dans l' éventualité où une autorité administrative, contre laquelle une décision a été rendue, refuserait d' obéir à une décision, les membres de cette autorité pourraient chacun être poursuivis en justice pour outrage à la justice, et condamnés à une amende ou mis en prison. Dans certains cas, le gouvernement pourrait désigner des fonctionnaires pour remplir les obligations que ces membres ont refusé de remplir.

## **B III**

Dans la grande majorité des cas, les autorités administratives se soumettent immédiatement et sans protester aux jugements des cours. L' inexécution d' un jugement est contraire à la loi. Dans quelques cas seulement les représentants élus d' une autorité régionale ou les membres d' un syndicat ou de son bureau pourraient, pour des raisons politiques, refuser de se soumettre à un arrêt d' une cour qui applique la législation gouvernementale à laquelle ils sont opposés. Cependant - nous l' avons déjà dit - de tels cas sont rares. Il est sans précédent qu' un ministre, un fonctionnaire ou un tribunal administratif désobéisse à un arrêt d' une cour de justice compétente.

## DEUXIEME PARTIE

### L' ECOSSE

#### A - INTRODUCTION

Pour des raisons historiques, qu' il n' y a pas lieu de commenter ici, l' Ecosse possède un système juridique indépendant du système anglais. Toutefois, les deux paxs partagent un corps législatif commun et aussi une cour de dernier ressort pour les affaires de droit civil. En pratique, ces systèmes juridiques indépendants, lorsqu' ils sont appliqués à des situations analogues, aboutissent fréquemment à des résultats semblables, mais dans certains secteurs (par exemple, le droit relatif aux propriétés foncières et le droit de succession) ils sont très différents. Il existe certains domaines du droit où, pour des raisons de politique sociale, il est généralement considéré comme souhaitable que l' effet des systèmes juridiques soit uniforme à travers le Royaume-Uni, et cette tendance à l' uniformité est très prononcée dans les aspects du droit qui se rapportent aux relations juridiques entre l' Etat et le citoyen. Ainsi, la plus grande partie de la législation récente qui touche l' administration ou qui se rapporte aux services sociaux ou publics est rédigée pour tout le Royaume-Uni, soit au moyen d' un acte du Parlement applicable au Royaume-Uni tout entier et comprenant des dispositions spéciales destinées à assurer que son application en Ecosse est conforme au droit écossais, soit au moyen d' actes des législations anglaise et écossaise, indépendants mais analogues. Les services du gouvernement et les autres organes qui prennent des décisions dans le domaine de l' administration publique exercent souvent les mêmes fonctions à l' égard des deux systèmes juridiques, et lorsqu' il existe des services ou d' autres organes indépendants écossais, leurs fonctions correspondent en général à celles des services ou organes anglais équivalents.

En Ecosse comme en Angleterre, il n' existe pas de système de droit administratif indépendant et distinct. En Ecosse, l' histoire et le développement récent du rôle de l' administration dans le système juridique, et sa subordination à la *R u l e o f L a w* et, par conséquent, aux juridictions ordinaires, ont abouti largement à la même situation que celle décrite dans la première partie de cet exposé relative à l' Angleterre.

L' expression „droit administratif" est donc interprétée dans le même sens tant par le système juridique écossais que par le système anglais, et ce que nous avons déjà dit dans cet exposé au sujet des organes responsables des décisions, de la position actuelle de la Couronne par rapport aux cours, du caractère et des fonctions des enquêtes et des tribunaux est également applicable au droit écossais, sous réserve toutefois des observations ci-dessus sur les appels et la vérification judiciaire.

#### B - DE L' APPEL ET DE LA VERIFICATION JUDICIAIRE

A l' exception de la Chambre des Lords, qui est la cour de dernier ressort pour les affaires de droit civil tant pour l' Angleterre que pour l' Ecosse, l' Ecosse possède une hiérarchie de cours tout à fait indépendante avec leurs propres règles de procédure pour les litiges. En ce qui concerne le présent exposé, la différence principale entre les deux pays concerne la méthode et la procédure de recours contre les actions administratives par voie d' appel ou de vérification judiciaire.

1) Les recours prévus par la législation, ainsi que nous l' avons indiqué dans la première partie de cet exposé, sont en Angleterre normalement recevables devant la *H i g h C o u r t*, devant une cour de plusieurs juges de la *Q u e e n ' s B e n c h D i v i s i o n* de la *H i g h C o u r t*, ou devant la cour d' appel; en Ecosse ils sont recevables devant la *S h e r i f f C o u r t* ou devant la *C o u r t o f S e s s i o n*. L' instance auprès de laquelle un recours peut être formé, et les moyens qui peuvent être invoqués sont précisés dans l' acte législatif dont il est question.

2) En ce qui concerne la vérification judiciaire, les droits anglais et écossais ne s' accordent pas sur deux aspects importants.

### a) Erreur de droit manifeste dans le texte de la décision

La première différence consiste en ce que, si la doctrine *ultra vires* est tout aussi valable en Ecosse comme moyen de contraindre les autorités publiques ou administratives à exercer leurs pouvoirs et fonctions en conformité avec la loi, en Ecosse la vérification des décisions de ces autorités pour erreur de droit manifeste n'est pas admise en général comme principe juridique établi.

La vérification judiciaire pour ces motifs existe néanmoins en Ecosse et nous pensons que ces décisions ont comme base juridique la doctrine d'*ultra vires*. Etant elle-même établie par le système juridique, une autorité administrative ne pourrait pas normalement trouver d'autorité explicite pour justifier une erreur de droit grave et manifeste; par conséquent, il faut considérer que, en commettant une telle erreur, l'autorité a agi par excès de pouvoir et, partant, *ultra vires*.

### b) Les recours

La deuxième différence se rapporte aux recours dont disposent les cours écossaises. Les recours écossais diffèrent quant à la portée, le contenu et la procédure. (Il faut cependant ajouter que, dans leur application au droit administratif, les recours écossais et ceux dont disposent les cours anglaises ont un but commun; si le motif du litige est semblable, il est rare que les résultats d'un litige écossais dans ce domaine soient sensiblement différents de ceux du litige anglais).

Par contraste avec les cours anglaises, les cours écossaises disposent en droit commun de recours qui sont applicables dans la plupart des procès civils dont elles connaissent, y compris les différends où l'administration est en cause; en principe chacun de ces recours peut, dans des circonstances appropriées, être accordé par la cour, quel que soit l'objet de l'affaire au cours de laquelle ce recours est formé. Les arrêts (*decree*) que le droit commun permet à une cour écossaise de prononcer, et qui sont applicables à la vérification judiciaire des activités administratives, sont les suivants:

- ( I ) **Reduction**
- ( II ) **Interdict**
- ( III ) **Declarator**
- ( IV ) **Suspension**

( I ) Le recours en *Reduction* est un recours par lequel la cour annule ou casse une décision ou un autre acte pour invalidité ou illégalité. Seule la *Court of Session* peut statuer sur une demande en *Reduction*. Ce recours peut être formé pour annuler une action ou une décision administrative d'une manière semblable au recours anglais de *Certiorari*. Les cours écossaises possèdent un pouvoir d'appréciation limité quand elles décident si, oui ou non, elles font droit à une demande en *Reduction*. Ainsi, la cour ne fera sans doute pas droit à la demande en *Reduction* si elle est d'avis qu'un arrêt moins sévère suffira.

( II ) *Interdict* est un recours permettant à la cour d'empêcher qu'un droit ne soit lésé. Dans le secteur du droit administratif ce recours peut être utilisé lorsqu'une action administrative illégale menace des droits, ou pour empêcher l'exécution illicite d'arrêts ou de décisions administratifs. Le recours en *Interdict* est donc comparable au recours anglais d'*injunctio* et peut être accordé dans les mêmes circonstances qu'une *injunctio* en Angleterre. C'est également un recours impliquant un pouvoir d'appréciation et, tout comme sa contrepartie anglaise, il n'est pas recevable contre la Couronne.

( III ) *Declarator* est un recours par lequel la cour constate et définit l'existence et la nature de tout droit légal. Son application au droit administratif est dans les grandes lignes semblable au jugement déclaratoire anglais; le recours peut être formé pour obtenir une décision sur la légalité d'une action administrative ou la définition des pouvoirs et devoirs d'un organe admi-

nistratif ou public. Tout comme le jugement déclaratoire anglais, ce recours n'est recevable que si le requérant peut prouver qu'il a un véritable intérêt personnel à ce qui fait l'objet du *Declarator*.

( IV ) *Suspension* est un recours qui a pour objet de maintenir le statu quo, et il est en général formé pour obtenir la suspension de la procédure par laquelle les décisions de la cour sont exécutées. Bien que ce recours puisse ainsi être utilisé comme moyen de vérification des activités administratives, en pratique il n'est pas souvent utilisé à cet effet.

Deux remarques encore. D'abord le droit commun écossais ne prévoit aucun recours d'application générale, tel que *Mandamus* en Angleterre, qui permet à une personne d'exiger l'exécution d'une obligation prévue par la législation lorsqu'elle a subi ou craint de subir un préjudice quelconque à la suite de l'inexécution de cette obligation. Dans certaines circonstances appropriées, un *Declarator* peut être obtenu pour constater l'existence de ces obligations, mais il n'a pas à lui seul l'effet légal de contraindre leur exécution, bien qu'en pratique les autorités administratives ne manqueraient pas de s'y conformer. Toutefois, aux termes de la *Section 91 du Court of Session Act 1868*, la cour peut exiger l'exécution même de toute activité prévue par la législation, et cette faculté, qui n'est cependant pas souvent invoquée, est comparable au *Mandamus* en Angleterre et serait exercée dans des circonstances analogues. Nous pensons que, comme en Angleterre, un tel arrêt exigeant l'exécution d'une obligation ne serait pas accordé contre la Couronne.

Deuxièmement, à l'encontre des *Prerogative Orders* anglais, les recours disponibles en Ecosse ne sont pas limités à un secteur particulier de la loi, et rien n'empêche l'institution d'une action en justice qui demande, en même temps qu'un de ces recours ou de plusieurs d'entre eux, une autre réparation telle que notamment des dommages-intérêts.

Dans ce cadre nous pouvons examiner, pour ce qui est du droit écossais, les deux thèmes principaux du présent exposé:

### **C - L' EFFET SUSPENSIF DU RECOURS CONTENTIEUX ET LE SURIS A EXECUTION**

En Ecosse, comme en Angleterre, il n'existe aucun principe général selon lequel un recours à la justice pour obtenir l'annulation d'un arrêt ou d'une décision administrative suspend automatiquement l'exécution de cet arrêt ou de cette décision. Les raisons en sont les mêmes que pour l'Angleterre, et l'exemple cité au Titre I de la première partie du présent exposé, relatif à une disposition législative prévoyant dans certaines circonstances la suspension intérimaire d'un arrêt administratif en attendant la décision définitive sur l'appel, a comme contrepartie écossaise la *Section 232 du Town and Country Planning (Scotland) Act 1972*, lequel, à part la substitution de la *Court of Session* pour la *High Court*, est rédigé en termes identiques à ceux de la *Section 244 du Town and Country Planning Act 1971* anglais.

La description de la *interim injunction* au Titre I est également applicable à son équivalent écossais, la *interim injunction*.

Les réponses aux questions spécifiques données au Titre I sont également valables pour l'Ecosse, sous réserve de quelques différences terminologiques d'importance secondaire, par exemple, la substitution de *Interdict* pour *Injunction*. Ces différences minimes ne nous paraissent pas mériter une description plus détaillée.

### **D - LES MOYENS DU JUGE EN VUE DE L' EXECUTION DES DECISIONS JURIDICTIONNELLES**

Les autorités administratives sont subordonnées aux cours de justice en Ecosse comme en Angleterre. Sous réserve des différents recours disponibles en Ecosse et de quelques différences terminologiques secondaires, la description du droit anglais donnée au Titre J du présent exposé vaut également pour l'Ecosse.

En ce qui concerne les questions spécifiques, les réponses données sont exactes en ce qui concerne l' Ecosse, sauf que pour la réponse à la question B I 11 il faut retenir (comme indiqué ci-dessus) que, du point de vue de la classification, en droit écossais une erreur de droit manifeste dans le texte de la décision ne serait pas considérée en soi comme un moyen susceptible de justifier à lui seul l' annulation ou la cassation d' un arrêt ou d' une décision administrative.