

Rapport de la délégation danoise

présenté par

**M. TORBEN JENSEN**

Conseiller à la Cour Suprême du Danemark.

RAPPORT  
SUR  
LA POSSIBILITE DE LIMITER LE NOMBRE ET LA DUREE  
DES AFFAIRES DEVANT LA JURIDICTION SUPREME DE  
L'ORDRE ADMINISTRATIF

**1. INTRODUCTION**

Un rapport élaboré par le Danemark sur la possibilité de limiter le nombre et la durée des affaires devant la juridiction suprême de l'ordre administratif, sera nécessairement très différent d'exposés sur le même sujet élaborés dans d'autres pays en Europe. En effet, la procédure devant les juridictions administratives du Danemark se distingue fondamentalement de celle appliquée dans la plupart des autres pays européens du fait que le Danemark n'a pas créé une juridiction spéciale pour statuer sur les affaires de droit administratif. Les juridictions de droit commun ont ainsi la compétence de statuer sur les affaires de toute catégorie, y compris les affaires relevant au droit public (par ex. droit constitutionnel, droit administratif et droit pénal) ainsi que les affaires de droit privé (droit réel, droit de la famille et droit de succession).

Cette particularité de la procédure contentieuse au Danemark signifie que le présent rapport sera concentré sur la Cour suprême dite "Højesteret", - la juridiction suprême du Royaume - une juridiction qui possède une vaste compétence d'attribution et qui dans une très large mesure s'occupe d'affaires autres que les affaires se rapportant au droit administratif.

Ce rapport traite des affaires concernant lesquelles une autorité administrative rend une décision vis-à-vis d'un ou plusieurs particuliers ou autorités dans le but d'élaborer des actes de droit concrets (des actes administratifs), c'est-à-dire des avis qui tendent à déterminer ce qui est ou sera la justice dans un cas déterminé.

Le rapport traite également des activités administratives de fait telles que le traitement de malades et d'autres clients, l'enseignement, la garde et les soins d'enfants et de personnes âgées, l'assistance-conseil et l'activité des forces de police, notamment les patrouilles et l'établissement des procès-verbaux. Ces activités se distinguent des actes de droit concrets par le fait qu'elles n'ont pas pour finalité des décisions qui lient les parties en cause.

Les affaires en matière de poursuites pénales ne seront pas étudiées dans le rapport, car des affaires sont si variées et revêtent généralement un caractère si spécial qu'elles ne serviraient qu'à embrouiller cet exposé. Cependant, dans la section 6 ci-après, il sera donné un bref aperçu du système particulier de la procédure contentieuse applicable aux affaires pénales pour infraction aux règles de droit public en matière de la législation d'exception.

## **2. DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES RELATIVES A LA PROCEDURE ADMINISTRATIVE**

### 2.1. Le principe de la séparation des pouvoirs

Aux termes de l'article 3 de la Constitution (loi n° 169 du 5 juin 1953 sur la Constitution du Royaume de

Danemark), le pouvoir législatif est exercé par le Roi et par le Folketing (le parlement) en commun. Le pouvoir exécutif est exercé par le Roi, c'est-à-dire le gouvernement, qui s'appuie sur la majorité parlementaire du Folketing. Le pouvoir judiciaire est exercé par les tribunaux.

Par le terme "tribunaux", figurant à l'article 3 de la Constitution, s'entend les tribunaux de droit commun, c'est-à-dire la Cour suprême dite "Højesteret", ainsi que toute juridiction qui, directement ou indirectement, est soumise au recours devant la Cour suprême, principalement les tribunaux d'instance et les tribunaux régionaux dits "Østre Landsret" et "Vestre Landsret". Le terme "tribunaux" ne s'applique ainsi pas aux juridictions d'exception (par exemple les commissions et les conseils), soit des juridictions qui ne sont pas intégrées dans l'organisation judiciaire et qui, de ce fait, ne sont pas soumises au recours devant la Cour suprême.

## 2.2. Vérification des limites des attributions des autorités publiques

L'une des dispositions constitutionnelles les plus importantes concernant la procédure administrative est prévue à l'art. 63 qui stipule que les tribunaux sont compétents pour connaître de toute question sur les limites des attributions de l'autorité publique. Cette disposition est libellée comme suit:

### "ART. 63

Al. 1er - Les tribunaux sont compétents pour connaître de toute question relative aux limites des attributions de l'autorité publique. Toutefois, celui qui saisit les tribunaux d'une question de cette nature n'est pas, par ce fait, dispensé de se conformer, provisoirement, aux ordres de l'autorité publique.

Al. 2 - La connaissance de questions relatives aux limites des attributions des autorités publiques peut être attribuée par la loi à un ou plusieurs tribunaux administratifs dont les décisions seront, toutefois, susceptibles de recours devant la Cour suprême du Royaume. La réglementation en la matière sera fixée par la loi."

La disposition prévue à l'art. 63, al. 1er, prévoit ainsi le droit pour un tribunal de vérifier les décisions de l'administration et donc de trancher définitivement les contentieux entre les citoyens et l'administration. Cette disposition confère cependant uniquement aux tribunaux un droit direct de vérifier les questions de légalité à l'exclusion des questions d'appréciation. Néanmoins, la disposition n'empêche pas les tribunaux de procéder à des vérifications plus approfondies dans certains domaines. L'expression "autorité publique" ne comprend non seulement les organismes au sein de la hiérarchie administrative mais aussi les organismes administratifs indépendants (les conseils et commissions) hors de cette hiérarchie.

Quel que soit le libellé, les tribunaux ont cependant toujours, depuis la Constitution de 1849, accepté une interprétation restrictive de l'art. 63, al. 1er, si bien que le pouvoir législatif peut décider que des décisions administratives concrètes (des actes administratifs) ne peuvent pas être portées devant les tribunaux. Le pouvoir législatif peut en outre - plutôt que d'exclure totalement le droit de vérification - introduire des règles particulières pour engager une action et, notamment, fixer un délai pour le recours devant les tribunaux. Cet accès à limiter la compétence des tribunaux n'a cependant pas été mise en application au cours des dernières décennies, car en relation avec des révisions techniques, le Ministère de la Justice s'est systématiquement

opposé à ce que les projets de loi du gouvernement ne comportent une telle limitation dans la protection juridique des citoyens.

De plus, la disposition prévue à l'art. 63, al. 1er ne constitue pas un obstacle pour le pouvoir législatif, dans certains cas déterminés, d'exclure l'accès à une vérification des limites des attributions de l'autorité publique devant la Cour suprême. Les affaires qui ont été introduites devant le tribunal de première instance peuvent ainsi être portées devant la Cour suprême uniquement sur une autorisation spéciale du Ministère de la Justice, voir section 5.8.

La disposition prévue à l'art. 63, al. 1er, 2ème phrase, n'empêche cependant pas le pouvoir législatif d'attribuer à une affaire un effet suspensif; elle établit seulement que le simple fait de porter une action en justice, ne dispense pas pour autant le requérant de se soumettre provisoirement à la décision administrative.

L'art 63, al. 2, de la Constitution prévoit la possibilité d'établir des tribunaux administratifs par voie de la législation, mais ce type de juridictions n'a pas été établi jusqu'à présent. En effet, il n'a pas été jugé nécessaire d'établir des juridictions qui statueraient uniquement sur des affaires administratives, car en vertu de l'art. 63, al. 2, elles ne pourraient pas statuer en dernier ressort vu qu'un recours devant la Cour suprême devrait toujours être possible. Les tribunaux administratifs n'auraient ainsi pas d'autres fonctions que celles assumées aujourd'hui, dans un nombre de domaines importants, par les commissions et les conseils - voir, à ce sujet, section 3.7.

### **3. LE RECOURS ADMINISTRATIF**

#### 3.1. Introduction

Dans l'organisation du système administratif danois on distingue de façon très nette entre l'administration centrale d'un côté et les collectivités territoriales de l'autre côté.

L'administration centrale est organisée hiérarchiquement avec, au sommet, un ministère (le ministre et son secrétariat général). Le ministère coiffe normalement une ou plusieurs directions et parfois aussi des autorités centrales, régionales et locales.

Les collectivités territoriales comportent 14 autorités régionales - les districts départementaux - et 275 autorités locales - les communes primaires. Les districts départementaux et les communes primaires assument les tâches qui leur sont attribuées en vertu de la législation, et il n'existe pas de rapport hiérarchique entre ces deux administrations.

En outre, l'organisation administrative comprend un nombre de commissions et conseils qui sont caractérisés par leur indépendance, tant vis-à-vis du gouvernement que vis-à-vis des collectivités territoriales, et aussi par le fait qu'il s'agit d'organismes à forme collégiale. A cela s'ajoute qu'il a été établi un nombre d'établissements publics qui exercent des fonctions spéciales dans certains domaines définis par la législation. Il s'agit entre autres de la Danmarks Nationalbank (la banque centrale) et de Statsanstalten for Livsforsikring (caisse nationale d'assurances-vie et pensions).

L'annexe I donne un aperçu général de l'organisation administrative dans son ensemble.

### 3.2. Le recours administratif

Le recours administratif désigne le fait qu'une décision administrative peut être portée devant une autre autorité administrative, qui - sous réserve de remplir certaines conditions de procédure très simples - est obligée de vérifier la décision critiquée.

L'accès au recours constitue un droit pour le requérant, et se distingue ainsi du contrôle de la procédure administrative exercé par des autorités de surveillance qui, elles, ne sont pas obligées vis-à-vis d'un requérant de procéder à des investigations.

La vérification par voie de recours est orientée vers les décisions rendues. A priori, l'activité administrative de fait et les décisions de procédure en cours d'instruction ne peuvent pas faire l'objet de recours. Une exception importante à cette règle est néanmoins que le recours contre une décision qui concerne le droit de communication de dossiers en vertu du code administratif et de la loi sur l'accès des citoyens aux documents administratifs peut être introduit immédiatement. De même, les erreurs commises au cours de l'instruction d'une affaire seront jugées par l'autorité devant laquelle le recours aura été formé, dans la mesure où ces erreurs ont influencé la décision.

### 3.3 Base légale

La doctrine danoise en matière de droit, administratif admet en général qu'un citoyen a le droit de former recours devant une autorité supérieure contre une décision administrative rendue par une autorité subordonnée, même si ce droit n'est pas formellement sanctionné par la loi. L'accès au recours suppose néanmoins qu'il existe un rapport hiérarchique entre

l'autorité dont la décision est attaquée et l'autorité qui doit statuer sur le recours.

S'agissant des autorités de l'Etat, il ressort de l'organisation hiérarchique de l'administration centrale qu'il existe un rapport d'autorité supérieure/-subordonnée par exemple entre les autorités centrales locales, les directions et le ministère concerné, si bien qu'en principe un citoyen a accès à former recours contre une décision rendue par une autorité centrale inférieure devant une autorité centrale supérieure et, en dernier ressort, devant le ministre concerné. Dans un nombre de lois il est cependant stipulé qu'une décision rendue par une autorité inférieure n'est pas susceptible de recours devant une autorité centrale supérieure au sein de la hiérarchie, mais plutôt devant une commission spéciale ou devant un autre organisme qui statue sur les recours dans le domaine administratif concerné. Ces "commissions de recours" et autres organismes similaires ne se trouvent pas dans un rapport de subordination par rapport à d'autres autorités, et leurs décisions peuvent donc seulement faire l'objet d'un recours si cette possibilité est spécifiquement sanctionnée par la loi.

Lorsque l'autorité compétente est une collectivité territoriale, il n'est généralement pas possible de former recours contre sa décision devant une autre autorité. En effet, les collectivités territoriales possèdent une certaine autonomie et ne se trouvent ainsi pas dans une situation de subordination par rapport aux autorités centrales. Dans un grand nombre de domaines - en particulier en matière de la législation sociale, fiscale et de l'environnement - et afin de renforcer la protection juridique du citoyen individuel dans des affaires d'une importance immédiate et essentielle pour l'intéressé, il est

cependant prévu une sanction légale particulière pour que les décisions des collectivités territoriales puissent être portées en recours devant les autorités locales, régionales ou centrales, notamment devant les commissions spéciales ou les autres organismes équivalents créés pour statuer sur les recours dans le domaine administratif concerné.

L'annexe II ci-après donne quelques exemples des voies de recours.

#### 3.4. Le cercle des requérants légitimes

L'accès au recours n'est pas ouvert à tout le monde. Il faut avoir un intérêt légitime. Dans certains cas, le cercle des personnes pouvant être considérées comme des requérants légitimes est formellement défini par la loi. Normalement, les lois ne définissent cependant pas directement les requérants légitimes, et il est donc supposé que tout individu ayant un intérêt essentiel, direct, personnel et légitime dans l'issue d'une affaire est considéré être fondé en sa demande.

Dans certains cas, il peut y avoir doute sur la question de savoir si une personne ou un groupement de personnes (par ex. une association) peut avoir la qualité de requérant. Dans ce cas, il faut en particulier évaluer si la loi peut être interprétée comme une protection du groupement concerné et si les intérêts de ce groupement à former recours peut compenser les intérêts privés et publics qui parlent en faveur de ce que la décision acquiert immédiatement "l'autorité de la chose jugée". Par conséquent, il ne peut pas être considéré comme exclu qu'un groupement de citoyens dans certains cas d'exception peut ainsi être considéré comme requérant légitime sans que cela ne soit formellement édicté par la loi.

Le recours représente avant tout un moyen de protection des droits civiques. Dans l'intérêt général, le recours a cependant aussi l'effet d'empêcher les illégalités dans l'administration.

### 3.5. Questions particulières relatives au recours

Les décisions contre lesquelles un recours peut être formé devant une autre autorité administrative doivent, si elles sont notifiées par écrit, être accompagnées d'une instruction sur les voies de recours avec indication du ressort de recours et des informations sur la procédure à suivre et sur le délai de recours le cas échéant.

Sauf disposition contraire, le recours peut être porté devant la juridiction de recours soit directement soit par le biais de l'autorité contre laquelle le recours est formé. Le recours peut être formé par écrit ou verbalement, la seule exigence étant que l'autorité saisie du recours doit pouvoir comprendre l'objet du recours.

Sauf prescription formelle des délais de recours dans la législation, la juridiction de recours est tenue de statuer sur le recours, même si celui-ci est introduit longtemps après que la décision a été rendue. Cette obligation s'éteint cependant si le recours est introduit si tardivement qu'une vérification de la décision s'avère impossible ou si elle présente de trop grandes difficultés.

L'introduction d'un recours ne suspend pas automatiquement l'exécution de la décision objet du recours, à moins qu'une mise en exécution immédiate n'inflige au requérant une perte impossible - ou du moins difficile - à réparer, et sous réserve que des intérêts publics importants n'en souffrent pas. Cependant, la

juridiction de recours est supposée, au titre de sa compétence, de pouvoir attribuer un effet suspensif au recours formé, et l'autorité dont la décision est attaquée peut également décider de suspendre d'office l'exécution de sa décision pendant le recours. Par ailleurs, la question à savoir si un recours a un effet suspensif, est souvent résolue formellement par la législation.

Sauf exception formelle prévue par la loi, l'accès au recours aux termes des règles sur les voies de recours administratif est gratuit pour le requérant.

### 3.6 L'instance et la vérification.

Sauf stipulation contraire, l'autorité de recours doit instruire les affaires selon les mêmes principes de base que ceux appliqués par l'autorité dont émane la décision critiquée. Il s'ensuit notamment que l'instruction doit se faire par écrit et que les dispositions prévues par le code administratif et par la loi sur l'accès des citoyens aux documents administratifs s'appliquent également à l'instruction conduite par l'autorité de recours. De même, le principe inquisitoire selon lequel il incombe à l'administration (l'autorité de recours), notamment à l'aide de la partie en cause, de réunir les informations nécessaires pour l'instruction de l'affaire, est d'application.

La législation ne contient que très rarement, des règles qui tendent à limiter l'accès de l'autorité de recours à la vérification d'une décision. Aussi, dans les cas où une telle limitation n'est pas prévue, l'autorité de recours peut effectuer une vérification complète de la décision critiquée, et elle peut entre autres se prononcer sur les aspects tant de droit que de fait ainsi que sur l'appréciation éventuelle exer-

cée par la première autorité.

Sauf stipulation contraire prévue par la loi, la vérification de l'autorité de recours peut aboutir à la confirmation, à la critique, à l'annulation, ou encore à la réformation de la décision contre laquelle le recours a été formée.

### 3.7. Les commissions et les conseils

Comme indiqué dans ce qui précède, l'organisation administrative n'est pas uniquement constituée d'organismes qui entrent dans le système hiérarchique au sein de l'administration centrale ou locale. L'organisation administrative comprend aussi un nombre d'organismes qui se caractérisent par leur forme collégiale et par une autonomie relative. Ces organismes, qui peuvent être des institutions locales, régionales ou centrales, sont normalement désignés globalement par les "commissions et conseils".

Les organismes sont très différents tant sur le plan de leur composition que sur le plan de leurs fonctions. On distingue cependant trois catégories principales: les conseils, c'est-à-dire des organismes dont les fonctions sont purement consultatives; les commissions administratives dont les fonctions dans une très large mesure correspondent aux fonctions des autorités administratives; et les commissions de caractère juridictionnel qui assument des fonctions proches de celles exercées par les tribunaux.

Ces dernières revêtent un intérêt particulier en relation avec la question du recours administratif, car la législation stipule en effet souvent qu'une décision rendue par une autorité communale ou centrale doit pouvoir être vérifiée par une telle commission de recours de caractère juridictionnel.

L'idée de base de l'établissement de ces commissions est avant tout d'assurer la protection juridique. Aussi, il est souvent stipulé dans la législation que le président des commissions doit remplir les conditions pour être nommé magistrat ou juge au tribunal régional, La législation peut également arrêter des règles de procédure particulières qui impliquent que l'instruction devant la commission en principe doit suivre les même règles que celles qui s'appliquent devant les tribunaux. Il peut par exemple être question d'introduire l'instruction verbale devant la commission, de même que le principe inquisitoire peut être abandonné au profit du principe du dispositif, ayant pour conséquence que la commission est liée par les conclusions et moyens des parties, et ainsi limitée dans ses moyens de vérification, de même que l'instruction est à la charge des parties en cause. Sous réserve qu'aucun règlement de procédure spécial ne soit prévu par la législation, les règles générales de droit administratif s'appliquent cependant aussi à l'instruction par la commission.

Nonobstant leur caractère juridictionnel, ces commissions de recours font partie de l'administration publique, et leurs décisions peuvent donc être déférées devant les tribunaux en vertu des dispositions générales du Code de procédure, voir section 5.

#### **4. L'OMBUDSMAN NOMME PAR LE FOLKETING**

##### 4.1. Origine

L'article 55 de la Constitution prévoit qu'une loi peut disposer que le Folketing nomme une ou deux personnes, qui ne seront pas membres du Folketing, pour contrôler l'administration civile et militaire.

Aux termes de la loi sur l'Ombudsman (loi no 203 du 11 juin 1954), une seule personne doit être nommée à la fonction de l'Ombudsman du Folketing.

#### 4.2. Les fonctions de l'Ombudsman

A l'origine, les fonctions de l'Ombudsman étaient limitées à comprendre les ministres et les fonctionnaires de l'Etat. Par une modification de la loi en 1961, le champ d'activité de l'Ombudsman fut élargi à comprendre également les personnes qui sont au service des collectivités territoriales, lorsqu'il s'agit d'attributions dont le recours devant une autorité de l'Etat est spécifiquement sanctionné. Les activités de l'ensemble du conseil municipal ne sont néanmoins pas soumises au contrôle de l'Ombudsman, à moins que ce dernier ne décide d'examiner d'office une affaire, ce qui suppose qu'il est question d'une violation d'intérêts légitimes de base.

Les fonctions de l'Ombudsman ne comprennent pas la partie de l'administration qui est assumée par les juges et les auxiliaires de la justice, le Folketing et les commissions du Folketing, et les fonctionnaires de l'Eglise nationale concernant des sujets qui directement ou indirectement se rapportent à la doctrine de l'Eglise ou à sa prédication.

Par opposition au recours administratif, l'objet de la demande ne porte chez l'Ombudsman non seulement sur les décisions administratives de droit mais également sur l'activité administrative da fait.

#### 4.3. Saisine de l'Ombudsman

Une affaire peut être portée devant l'Ombudsman soit par recours, soit par le fait que l'Ombudsman se charge d'office d'examiner une affaire.

Tout le monde peut saisir l'Ombudsman d'un recours, et le requérant ne doit pas nécessairement être partie en cause. Il s'agit d'une "actio popularis", et l'accès à porter une affaire devant l'Ombudsman à ce titre est plus largement ouvert que l'accès à introduire un recours devant une autorité administrative de niveau supérieur. En contrepartie, le requérant ne peut pas forcément prétendre à la saisine de l'affaire par l'Ombudsman.

Il n'y a pas de règles particulières quant à la forme et au contenu du recours. Il est néanmoins exigé que le requérant décline son nom, et le recours doit être présenté par écrit avec production des pièces justificatives.

Si le recours porte sur une décision susceptible d'être modifiée par une autorité de degré supérieur, l'Ombudsman ne peut pas être saisi du recours avant que ladite autorité n'ait rendu sa décision. Par contre, l'Ombudsman peut être saisi d'un recours contre les fonctions administratives de fait, même si la loi prévoit exceptionnellement le recours contre celles-ci devant une autorité administrative de niveau supérieur et que cette faculté n'ait pas été exploitée.

Le recours formé devant l'Ombudsman ne suspend pas l'effet de la décision administrative concernée. Dans des cas particuliers, l'Ombudsman peut néanmoins recommander à l'autorité concernée d'attribuer au recours un effet, suspensif. Ces recommandations ne constituent pas une obligation légale pour l'autorité concernée, mais en pratique, elle y attache beaucoup d'importance, voir section 4.5.

Le recours formé devant l'Ombudsman doit être introduit dans un délai d'un an après l'événement, c'est-à-dire un an après que la décision a été rendue ou

que l'instruction de l'affaire ou le fait s'est accompli. Dans les cas où le recours administratif est d'application, le délai est compté à partir de la décision rendue par l'autorité supérieure.

le recours devant l'Ombudsman est – à l'instar du recours devant une autorité administrative de niveau supérieur – gratuit.

#### 4.4. L'instruction d'une affaire

La loi sur l'Ombudsman ne contient que très peu de dispositions sur le mode d'instruction qui en principe est identique qu'il s'agisse d'un recours ou d'une affaire abordée d'office. Généralement parlé, l'instruction d'une affaire par l'Ombudsman est moins formelle que l'instruction par les tribunaux ou par l'administration.

L'un des principes les plus importants pour l'examen d'une affaire par l'Ombudsman, est le principe selon lequel l'Ombudsman se charge lui-même de réunir les informations sur les affaires dont il est saisi pour un examen du fond. En relation avec ce principe, la loi sur l'Ombudsman impose aux autorités administratives de fournir à l'Ombudsman toutes les informations nécessaires pour l'instruction de l'affaire. Le principe du contradictoire joue également un rôle central dans l'examen de l'affaire par l'Ombudsman. Ainsi, il soumet en général le dossier de l'affaire aux parties en cause (l'autorité administrative et le requérant éventuel) avant de rendre une décision. Normalement, l'instruction d'une affaire par l'Ombudsman se déroule par écrit.

Après avoir achevé ses investigations autour des circonstances de fait et de droit, l'Ombudsman clôt son instruction par un acte ou un compte-rendu qui

## **5. LA PROCEDURE CIVILE**

### 5.1. Introduction

Le code danois de procédure civile et pénale (publication de loi n° 567 du 1er septembre 1986 avec modifications ultérieures) constitue la base légale de l'organisation judiciaire au Danemark. L'organisation judiciaire proprement dite comprend la procédure civile et la procédure pénale. La procédure pénale porte sur les règles en matière de peines et d'autres conséquences judiciaires applicables aux délits. La procédure civile contient des dispositions relatives aux affaires civiles, affaires de saisie et affaires de partage judiciaire.

### 5.2. L'ordre judiciaire

Les juridictions de droit commun au Danemark se composent de la Cour suprême, des tribunaux régionaux et des tribunaux d'instance ainsi que du Tribunal maritime et commercial de Copenhague.

La Cour suprême est la juridiction placée au sommet de la hiérarchie pour les juridictions civiles et pénales de l'ordre judiciaire du royaume. Elle est composée du président et de 14 conseillers de la Cour suprême. Sauf disposition contraire, cinq conseillers au moins doivent être réunis pour connaître d'une affaire devant la Cour suprême.

Il y a deux tribunaux régionaux au Danemark, Le tribunal de la région Est dit "Østre Landsret", qui se compose d'un président et de 45 juges, et le tribunal de la région Ouest dit "Vestre Landsret", qui se compose d'un président et de 22 juges. La juridiction des tribunaux régionaux comprend l'instruction et le jugement d'affaires en premier ressort d'une part et,

d'autre part, la vérification en deuxième ressort des instructions et décisions rendues par les tribunaux d'instance. Les décisions rendues par les tribunaux régionaux requièrent normalement la participation de trois juges.

Le Danemark est divisé en 82 arrondissements judiciaires (tribunaux d'instance) dont la compétence comprend l'instruction et le jugement d'instances et l'exécution d'actes judiciaires aux termes des dispositions du code de procédure civile et pénale. Les décisions des tribunaux d'instance sont généralement rendues par un seul juge.

Le tribunal maritime et commercial a notamment la compétence pour statuer sur des affaires concernant lesquelles la connaissance en matière des affaires maritimes et commerciales revêt une importance toute particulière. La Cour suprême peut être saisie directement des décisions rendues par ce tribunal.

L'annexe III donne un aperçu de l'organisation des juridictions de droit commun.

### 5.3. La nature de l'affaire

Les affaires qui concernent la vérification de l'activité administrative sont instruites aux termes de la procédure pénale ou civile. Concernant le système particulier de procédure administrative pour l'instruction d'affaires portant sur l'infraction à la législation d'exception en matière de droit public, voir plus loin en section 6.

Dans une affaire civile, la vérification peut être effectuée aussi bien dans des affaires qui opposent l'administration au citoyen que dans des affaires où l'administration n'est pas en cause. La vérification

porte non seulement sur les décisions de droit administratif mais aussi sur les affaires d'activité administrative de fait.

#### 5.4. Qualité pour agir

Tout le monde n'a pas a priori accès à saisir le tribunal d'une affaire qui concerne l'application des principes de droit par l'administration. Pour ce faire, il faut avoir qualité.

Parfois, la question de qualité est réglée directement par la loi. Dans d'autres cas, le critère qui détermine si une personne a qualité pour agir est le même que pour le recours administratif, c'est-à-dire si l'intéressé peut justifier d'un intérêt légitime direct et personnel dans l'issue de l'affaire.

La vérification par le tribunal de l'application des principes de droit par l'administration constitue ainsi, comme c'est le cas pour le recours administratif, avant tout un moyen de protection légale pour l'individu concerné, si bien qu'il ne paraît pas justifié que le citoyen individuel, à partir de considérations d'intérêt général, puisse avoir accès à une vérification de la légalité de l'application du droit par l'administration (*actio popularis*). Pourtant, la reconnaissance de la qualité élargie pour agir (*actio popularis*) n'est pas tout à fait exclue s'agissant de la mise oeuvre par un particulier des dispositions de droit public.

Aux termes du droit danois, un citoyen ou une autorité administrative n'a pas la possibilité d'obtenir un avis préalable des tribunaux relatif à la manière dont un problème de droit administratif en instance devant l'autorité administrative doit être résolu.

5.5. Exploitation du recours administratif, délais de recours, dispositions de dernier ressort et effet suspensif

Il n'est pas requis que le recours administratif soit épuisé. Aussi, rien n'empêche que le citoyen introduise une action contre l'administration, même si la possibilité de former recours devant une autorité supérieure ou devant une commission de recours spéciale existe. Les citoyens chercheront cependant souvent à épuiser les moyens de recours gratuits avant de porter l'affaire devant le tribunal, et l'on trouve dans la législation un nombre de dispositions spéciales qui imposent l'exploitation du recours administratif comme condition préalable à l'action en justice.

Pour le recours devant les tribunaux contre une décision rendue par l'administration, il ne s'applique pas un délai en tant que tel. On ne peut cependant pas exclure que, selon les circonstances, les tribunaux déboutent l'administration pour motif de passivité si un délai trop long s'est déroulé après que la décision administrative a été rendue. Cette règle s'applique en particulier dans les cas où d'autres citoyens sont intéressés dans l'affaire et se sont conformés à la décision. La législation peut en outre fixer des délais dans lesquels une affaire doit être introduite devant les tribunaux. Dans ces cas, il incombe à l'administration en relation avec la communication, de la décision, d'informer le citoyen de ces délais.

Comme indiqué plus haut, les tribunaux ont depuis 1849 accepté que des dispositions de dernier ressort soient introduites dans les lois, si bien que certaines affaires administratives ne peuvent pas être portées pour vérification devant les tribunaux.

Ces dernières décennies, les dispositions de dernier ressort n'ont cependant pas été appliquées par les lois, et les tribunaux appliquent en principe une interprétation des dispositions de dernier ressort de manière restrictive, si bien qu'ils se considèrent souvent en droit de vérifier certaines questions, par exemple que la décision ne présente pas une exception d'illégalité ou que l'administration n'a pas exercé un abus de pouvoir même si la loi prévoit une disposition de dernier ressort.

Aux termes de l'article 63, al. 1er, 2ème phrase, l'introduction d'une instance n'a pas un effet suspensif. Cependant, comme indiqué plus haut, cette disposition n'empêche pas que la question de l'effet suspensif ne soit résolue formellement par la légis-

#### 5.6. Le mode de procédure

Le mode de procédure en matière d'affaires de droit administratif qui sont instruites dans les formes de la procédure civile, se distingue fondamentalement de la procédure suivie pour l'affaire administrative préalablement à l'introduction de l'instance.

Comme indiqué plus haut, l'administration applique pour son instruction le principe inquisitoire, selon lequel l'administration est elle-même responsable de cette instruction. Par contre, les tribunaux appliquant le principe du dispositif, ce qui signifie que l'affaire est dominée, dans une très large mesure, par les conclusions et moyens des parties, de même que l'administration des preuves est laissée aux parties. A cela s'ajoute que l'instance fait, en grande partie, l'objet de débats oraux entre les plaidants, aboutissant à des plaidoiries, alors que l'instruction d'une affaire par l'administration - même en

recours - est typiquement une procédure par écrit. La comparution par avocat est normalement exigée pour les affaires en justice mais très rare dans l'administration, bien qu'elle soit autorisée. De plus, l'affaire en justice n'est pas gratuite, le demandeur devant payer les frais de greffe, de même que les parties assument les dépens, cependant que le perdant doit en général rembourser au gagnant les frais engendrés par le procès. Sur demande, une personne peut toutefois être admise à l'aide judiciaire s'il est jugé qu'elle a des motifs légitimes pour soutenir un procès, mais qu'elle ne pourra pas payer les dépens sans faire de grands sacrifices. L'aide judiciaire en premier ressort est octroyée par les préfectures, cependant que les décisions des préfectures sont susceptibles de recours devant le Ministre de la Justice. L'aide judiciaire en matière d'appel est octroyée par le Ministre de la Justice.

#### 5.7. Introduction de l'instance

En général une action est introduite devant le tribunal d'instance ou devant le tribunal régional statuant en premier ressort. Le critère de base pour déterminer si une action doit être introduite devant le tribunal d'instance ou devant le tribunal régional est pareil qu'il s'agisse d'une affaire de droit administratif ou non. En général, cette question est déterminée par la valeur économique en litige. Si la valeur économique peut être estimée, l'affaire est introduite devant le tribunal d'instance. Les litiges d'une valeur de 500.000 DKK ou plus doivent néanmoins être déférés devant le tribunal régional si l'une des parties le requiert. De plus, le tribunal d'instance peut renvoyer une action devant le tribunal régional si elle revêt un caractère de principe ou si elle a été intentée par ou contre une autorité publique.

Au cas où il ne peut pas être attribué une valeur économique à l'objet en litige, l'affaire doit être introduite devant le tribunal régional, sauf si elle est régie par d'autres dispositions dans le code de procédure qui stipulent formellement que l'affaire doit être introduite devant le tribunal d'instance.

Les affaires portant sur la vérification de décisions rendues par un ministère ou par un ressort de recours central de l'état investi de la plus haute compétence administrative pour statuer sur des affaires entre l'autorité public et les particuliers doivent être instruites par le tribunal régional - à moins que les parties ne conviennent expressément de porter l'affaire devant le tribunal d'instance. Le fondement de ce principe est que les tribunaux régionaux avec leur forme collégiale sont considérés être un forum compétent pour critiquer les autorités publiques suprêmes. A cet égard, la législation d'exception peut stipuler formellement que de telles affaires doivent être instruites par le tribunal régional et, dans cette éventualité, il faut généralement considérer comme exclu que les parties puissent convenir de porter l'affaire devant le tribunal d'instance.

#### 5.8. L'appel

Même si l'organisation judiciaire au Danemark se compose de trois degrés (le tribunal d'instance, le tribunal régional et la Cour suprême), le régime d'appel est organisé de telle manière que les jugements et autres décisions judiciaires, sans égard à la nature ou à la valeur du litige, peuvent librement être portés devant un deuxième mais non pas devant un troisième ressort (le principe des deux ressorts).

Le délai d'appel devant le tribunal régional d'un jugement rendu par le tribunal d'instance est de 4

semaines, tandis que le délai d'appel devant la Cour suprême d'un jugement rendu par le tribunal régional statuant en premier ressort est de 8 semaines. L'appel d'un jugement qui est formé avant l'expiration du délai exécutoire a généralement un effet suspensif.

Le code de procédure contient des dispositions particulières visant qu'un arrêt rendu par le tribunal régional statuant en appel, peut être relevé devant la Cour suprême sur autorisation spéciale (bénéfice de troisième ressort) octroyée par le Ministère de la Justice. Pour obtenir une telle autorisation, il est supposé qu'il s'agit d'une affaire qui revêt un caractère de principe ou qu'il existe d'autres motifs particuliers. Une demande de bénéfice de troisième ressort doit être introduite au plus tard 8 semaines après le prononcé du jugement, mais le Ministère de la Justice peut néanmoins, à titre d'exception, octroyer le bénéfice de troisième ressort même si la demande est introduite après l'expiration du délai, cependant au plus tard un an après le prononcé de l'arrêt.

#### 5.9. La vérification

Dans la toute grande majorité des cas, la vérification par les tribunaux de l'activité administrative vise à examiner si une décision administrative peut être déclarée nulle et non avenue ayant pour conséquence que les tribunaux rendent une nouvelle décision, pour remplacer celle qui a été déclarée nulle, qu'ils annulent la décision ou qu'ils renvoient l'affaire pour un nouvel examen par l'administration. Toutefois, la vérification peut également avoir pour but de clarifier s'il est possible d'appliquer d'autres sanctions, par exemple une indemnité. La question quant à une telle indemnité est particulièrement importante en relation avec la vérification d'une

activité administrative de fait.

Les tribunaux ne font pas preuve de réserve dans leur vérification de l'évaluation des circonstances de fait sur lesquelles l'administration a fondé sa décision administrative, et si le tribunaux estiment qu'il y a erreur de fait, ils fondent ainsi leur décision sur le fait correct.

Par contre, la vérification par les tribunaux des aspects juridiques des décisions administratives est plus ou moins approfondie selon la nature et la base juridique sur laquelle est fondée la décision administrative, objet de la vérification. L'intensité du contrôle des tribunaux dépend de plusieurs facteurs dont, notamment, dans quelle mesure l'administration par sa décision est liée par des règles de droit du même type que celles sur lesquelles les tribunaux se fondent normalement dans leurs propres décisions.

Les tribunaux vérifient ainsi si l'administration a négligé les règles fixées pour l'instruction, entre autres les règles en matière de capacité d'exercice et de comparution personnelle. De plus, les tribunaux vérifient si la décision administrative trouve une sanction suffisante dans la loi ou dans les règlements arrêtés en vertu de la loi. Lorsqu'il s'agit d'une décision fondée sur une appréciation, les tribunaux vérifient si la décision se base sur des considérations qui sont, hors de cause ou si le principe d'égalité devant, la loi ou de proportionnalité a été négligé. Par contre, les tribunaux ne vérifient en général pas la pondération des considérations sur lesquelles la décision administrative est fondée. Dans certains cas, la législation peut néanmoins prévoir ou stipuler formellement que les tribunaux doivent effectuer une vérification complète de l'appréciation administrative.

6. LE SYSTEME DE PROCEDURE ADMINISTRATIVE POUR  
L'INSTRUCTION DES AFFAIRES D'INFRACTION A LA  
LEGISLATION D'EXCEPTION EN MATIERE DE DROIT PUBLIC

Il est normal que la législation en matière de droit public prévoit des sanctions pour l'infraction à certaines dispositions particulièrement importantes, comme par exemple le fait de ne pas se conformer à une prescription ou pour enfreindre une interdiction ou la condition d'un permis ou d'une autorisation octroyé en vertu de la loi.

La mesure de répression pour violation de la législation du droit public est typiquement une amende, si bien que la détermination de la peine est fondée sur des règles de calcul tarifaires. A titre d'exemple, la police est investie d'un pouvoir général aux fins de dresser une amende transactionnelle pour terminer une affaire sans poursuites judiciaires, si le prévenu reconnaît avoir commis l'infraction. De même, la législation en matière de droit public - notamment la législation fiscale - autorise les autorités administratives à trancher une affaire par une amende transactionnelle.

Dans les cas où il n'est pas possible de terminer une affaire par un arrangement transactionnel, le prévenu doit être inculpé en conformité avec les dispositions générales du code de procédure pénale. En général, ces affaires sont instruites comme des affaires simple police dans lesquelles il incombe au chef de la circonscription de police d'ouvrir des poursuites judiciaires devant le tribunal d'instance, et ces affaires sont normalement jugées par un juge unique. Toutefois, si la peine est susceptible d'être supérieure à une amende, ou si l'affaire par ailleurs est estimée être d'une importance vitale pour le prévenu ou présenter un intérêt public particulier, le juge doit se faire assister par deux

assesseurs profanes. Au cours de l'instance pénale, les tribunaux vérifient la base juridique de la demande de l'administration, c'est-à-dire qu'ils vérifient les règles de procédure et les questions qui concernent la base légale dans le cadre des limites fixées pour la vérification d'une appréciation en matière de droit administratif.

En général, le prévenu et le procureur public ont tous deux la faculté, dans la quinzaine qui suit le prononcé, de former appel devant le tribunal régional dont dépend le tribunal d'instance qui a rendu le jugement. S'agissant d'affaires de simple police, le ministère public peut cependant uniquement former appel devant le tribunal régional du jugement rendu par le tribunal d'instance si des sanctions pénales autres que l'amende et la confiscation sont applicables en vertu des dispositions sur lesquelles le chef d'accusation est fondé. Le prévenu peut uniquement former appel devant le tribunal régional à condition d'avoir comparu et à condition que la sanction pénale à laquelle l'intéressé a été condamnée est supérieure à 10 amendes journalières ou à une amende de 1000 DKK ou à la confiscation d'objets d'une valeur de ce niveau. Le Ministère de la Justice peut toutefois autoriser l'appel de jugements qui à priori ne peuvent pas être portés en appel devant le tribunal régional, par exemple si l'affaire revêt un caractère de principe.

L'arrêt rendu par le tribunal régional ne peut pas être relevé en appel devant la Cour suprême. Toutefois, le Ministère de la Justice peut, dans des affaires de principe et en cas d'autres circonstances particulières, autoriser cet appel.

## 7. INFORMATIONS STATISTIQUES

L'administration danoise compte plus de 700.000 employés qui, chaque année, en dehors d'exercer une activité administrative de fait, rendent plusieurs millions de décisions.

En 1988, l'Ombudsman du Folketing a enregistré 1875 affaires dont 95 avaient été abordées sur sa propre initiative.

Il n'existe aucun relevé fiable sur le nombre d'affaires administratives instruites par les tribunaux danois. Il y a cependant tout lieu de supposer que ce nombre - y compris les affaires qui portent sur la violation de la législation d'exception en matière de droit public - se chiffre à moins de 10.000. Le nombre d'affaires portant sur la vérification d'actes administratifs selon la procédure civile est sans doute inférieur à 1000 cas par an. A titre de comparaison, trois des commissions de caractère juridictionnel - en l'occurrence la Cour nationale des contributions, la Commission nationale technique de la Sécurité sociale et la Commission technique en matière d'assurance de chômage - prévoyaient devoir statuer sur respectivement 6800, 8000 et 1000 litiges environ en 1988.

En 1988, les tribunaux d'instance ont par ailleurs statué sur 220.805 affaires civiles, tandis que les tribunaux régionaux Østre Landsret et Vestre Landsret ont statué en premier ressort sur respectivement 1329 et 634 affaires civiles. Les affaires civiles en appel jugées par ces deux tribunaux régionaux se sont chiffrées à respectivement 1601 et 1223 en 1988.

En 1988, la Cour suprême a statué sur 286 affaires de procédure civile en appel, cependant qu'elle n'a

rendu un arrêt que dans 159 cas. Parmi ces affaires, 13 avaient été portées devant la Cour suprême sur base du bénéfice de troisième ressort octroyé par le Ministère de la Justice. Bien moins que la moitié des affaires portées en appel devant la Cour suprême se rapportent au droit administratif, et environ 1/3 de ces affaires concerne le droit fiscal. Parmi les affaires en appel qui ont été terminées en 1988, 3 ont duré entre 2 et 6 mois, 30 ont duré entre 6 et 12 mois, et 126 ont duré 12 mois ou au-delà. En 1989, la durée des affaires devant la Cour suprême est cependant tombée radicalement. Cette réduction est notamment due au fait que la mise en état des affaires avant les débats se fait maintenant presque toujours par écrit et le délai de fixation des plaidoiries d'une affaire est actuellement de 4 mois seulement.

## **8. CONCLUSION**

Au Danemark, la juridiction administrative comporte bon nombre de mécanismes qui servent à filtrer la majeure partie des litiges susceptibles de recours devant les tribunaux de droit commun, dont la Cour suprême.

L'organisation juridictionnelle spécialisée dans le jugement des litiges administratifs accorde aussi au citoyen la faculté quasi-généralisée de former recours, à titre gratuit, devant plusieurs Instances administratives successives. Le recours administratif garantit la vérification efficace des décisions attaquées, et la réformation de la décision fautive évitera ainsi au requérant de porter l'affaire devant les juridictions de droit commun. Dans l'éventualité de la confirmation de la décision, le requérant se contente en général d'avoir pu faire examiner son affaire par une instance de recours qui, bien souvent

fournit des motifs plus accessibles basés sur une nouvelle documentation. D'autre part, le second examen est l'occasion d'un approfondissement de l'affaire et d'un nouveau débat contradictoire au cours duquel le requérant a eu l'occasion de présenter ses vues sous une forme globale. En pratique, ces conditions sont notamment réunies dans le cas d'une commission administrative de caractère juridictionnel qui, en raison de son impartialité et de son objectivité, jouit de la pleine confiance des citoyens.

Le requérant qui n'entend pas se résigner à la décision rendue par la juridiction administrative dispose en outre de la faculté de saisir gratuitement l'Ombudsman du Folketing de l'affaire. Ce dernier pourra également se charger de l'examen de plaintes qui se rapportent à l'activité administrative de fait qui, normalement, n'entre pas dans le cadre du recours administratif. En conséquence, l'action de l'Ombudsman contribue ainsi à réduire le nombre de cette dernière catégorie d'affaires intentées contre l'administration devant les tribunaux de droit commun.

Une autre limitation du nombre de litiges portés devant les tribunaux de droit commun est constituée par le fait que le droit danois ne confère pas au citoyen individuel l'accès généralisé d'exercer, dans l'intérêt général, une vérification de la légalité des décisions administratives (*actio popularis*). En effet, le citoyen est tenu de se prévaloir de sa qualité pour agir, en d'autres termes: justifier d'un intérêt essentiel, légitime et individuel dans l'issue de l'affaire.

Même dans le cas où il est investi de la qualité pour agir, le citoyen, bien souvent, s'abstient de poursuivre l'administration devant les tribunaux de droit commun. C'est que, sauf attribution du bénéfice de

l'aide judiciaire, le citoyen est tenu au paiement des frais de justice, dont les frais de greffe et les honoraires d'avocat, à moins qu'il n'obtienne gain de cause, cas dans lequel il se verra rembourser ses dépens. Il existe d'autre part des limites dans la faculté des tribunaux de droit commun de vérifier l'appréciation exercée par l'autorité administrative, si bien que le citoyen est également incité à renoncer à la poursuite judiciaire de ce fait, dans la mesure où il ne saurait mettre en évidence des vices juridiques entachant la décision administrative.

Un autre filtre entre en jeu pour la saisine de la Cour suprême d'affaires qui relèvent du contentieux administratif. Si une affaire intentée contre l'administration doit être portée devant le tribunal d'instance en premier ressort, la décision rendue par le tribunal d'instance peut seulement être portée en appel devant un tribunal régional qui jugera en deuxième et dernier ressort. Il est bien rare que le Ministère de la Justice octroie le bénéfice de troisième ressort devant la Cour suprême, car il faut, dans ce cas, que l'affaire revêt un caractère de principe ou que des circonstances toutes particulières parlent en faveur de cette autorisation.

C'est seulement dans les cas où le contentieux administratif est introduit devant le tribunal régional en premier ressort que les parties ont la faculté générale de saisir la Cour suprême en appel. Il s'agit, entre autres, des cas suivants: les rares cas où l'on se trouve dans l'impossibilité de fixer la valeur de l'objet et où l'affaire ne relève pas de la compétence des tribunaux d'instance, les affaires qui mettent en jeu les principes ou les affaires d'une importance capitale (par exemple des affaires dont l'objet représente une valeur supérieure à 500.000 DKK et dans lesquelles l'une des parties demande la

saisine du tribunal régional), et les affaires intentées contre les autorités administratives suprêmes de l'Etat.

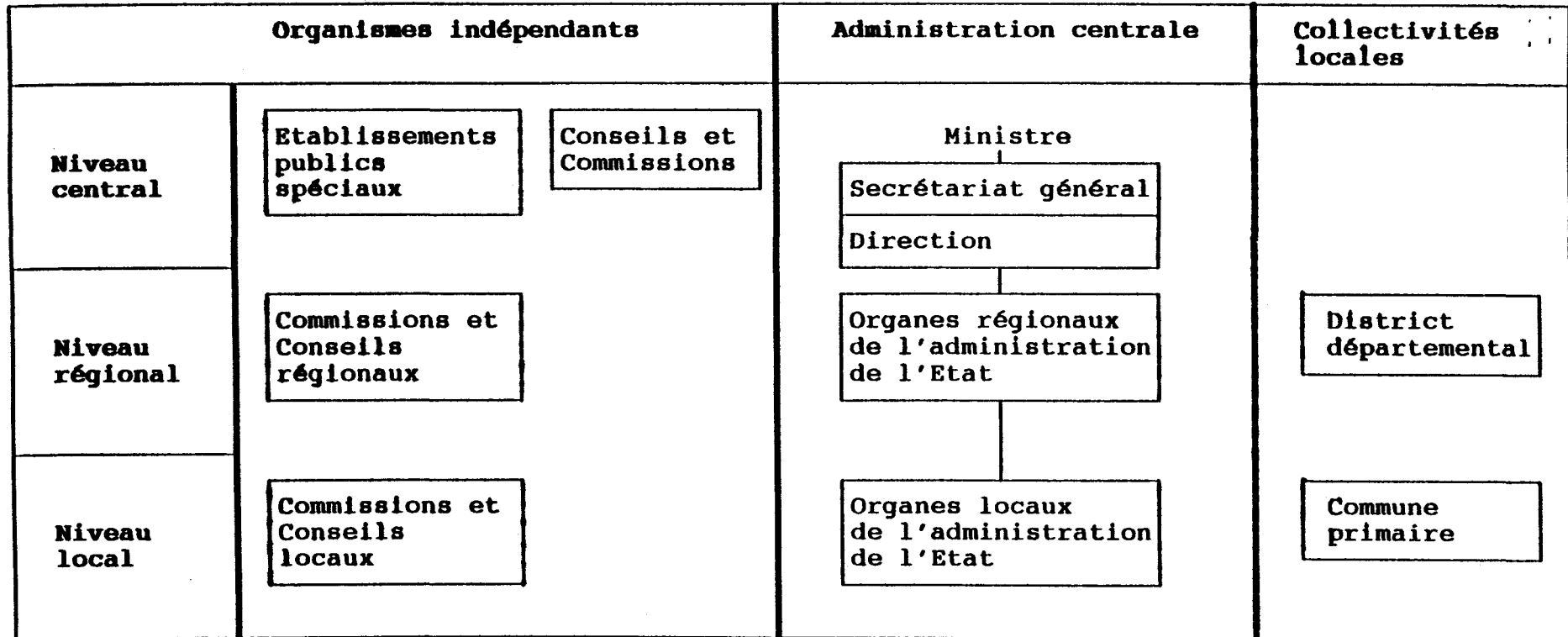
Dans ces cas, rien ne milite pour le refus généralisé de la saisine de la Cour suprême, puisqu'il doit y avoir la possibilité de faire juger une affaire deux fois. A cela vient encore s'ajouter le fait qu'il s'agit souvent d'affaires de principe ou d'affaires qui revêtent un caractère particulièrement important, et il est, dès lors, logique que ces affaires soient examinées par la Cour suprême du Royaume.

La durée des affaires devant la Cour suprême est relativement courte, ce qui résulte du caractère essentiellement écrit de l'instruction précédant les débats. Ainsi, le délai de mise en état est-il actuellement de l'ordre de 4 mois, et ce délai ne devrait pas être réduit d'avantage s'il faut laisser aux avocats des parties le temps nécessaire pour préparer convenablement l'instance avant les plaidoiries.

Il est ainsi permis de conclure qu'au Danemark point n'est besoin de limiter, à l'heure actuelle, le nombre et la durée des contentieux administratifs qui sont portés devant la Cour suprême.

L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE

ANNEXE I



## **ANNEXE I I**

### La procédure de recours dans divers domaines administratifs

#### 1. Les services publics sociaux

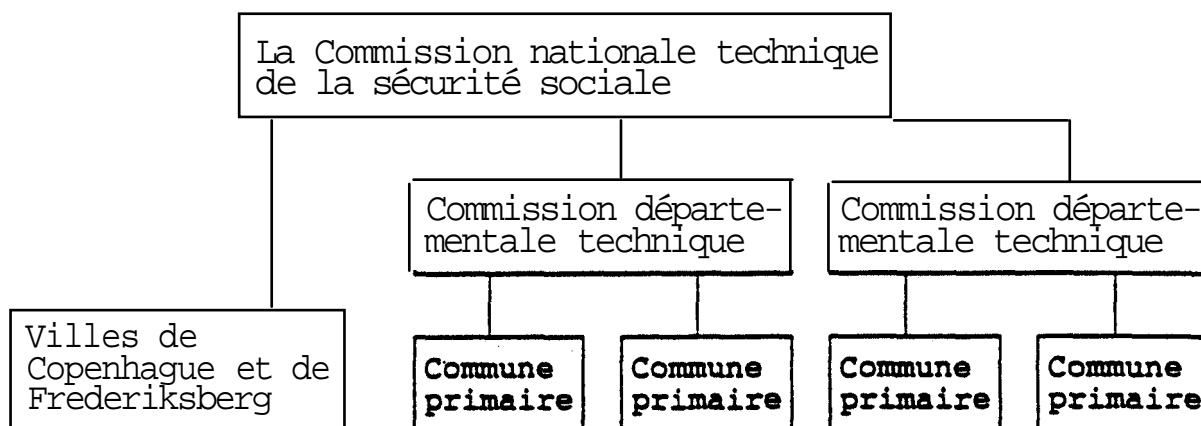
Aux termes de la loi d'assistance (publication de loi N° 171 du 25 mars 1987 avec modifications ultérieures sur l'assistance sociale), la commune primaire (le conseil municipal) est compétente pour prendre les décisions en matière d'assistance sociale, dont les décisions sur l'aide financière.

Le citoyen a la faculté, dans les quatre semaines qui suivent la communication de la décision de la commune primaire, de former recours contre cette décision devant la Commission départementale technique de la sécurité sociale (pour les habitants des villes de Copenhague et de Frederiksberg le recours doit être formé devant la Commission nationale technique). Chaque district départemental comporte une Commission départementale technique composée de trois membres, qui, dans l'exercice de leur charge, ne sont pas liés par des instructions concernant l'examen et l'appréciation de l'affaire individuelle. Les décisions de la Commission peuvent revêtir plusieurs formes: fin de non recevoir, confirmation, annulation ou réformation de la décision attaquée. La Commission peut en outre renvoyer l'affaire pour un nouvel examen, devant une autorité n'ayant jusqu'alors pris aucune décision dans l'affaire. Çe faisant, la Commission n'est pas liée par les conclusions des parties en cause.

Les décisions rendues par la Commission départementale technique ne sont pas susceptibles de recours devant une autre autorité administrative. Toutefois, la Commission nationale technique de la sécurité

sociale peut accepter d'examiner un cas qui, à son avis, revêt un caractère de principe. Cette Commission qui dans son action n'est pas liée par des instructions concernant l'examen et l'appréciation de l'affaire individuelle, est composée d'un directeur, d'un nombre de directeurs adjoints, d'un nombre de membres désignés et d'un secrétariat. Le directeur et ses adjoints doivent être titulaires d'un diplôme universitaire en droit, en sciences politiques ou économiques ou équivalent. Le secrétariat est chargé de la gestion quotidienne et il assiste également les directeurs adjoints dans l'examen des affaires portées devant la Commission. Les décisions de celle-ci sont habituellement prises au cours d'une séance réunissant un directeur adjoint qui assume les fonctions de président et deux membres désignés. Les décisions de la Commission nationale technique peuvent revêtir plusieurs formes: fin de non recevoir, confirmation, annulation ou réformation de la décision attaquée. La Commission peut en outre renvoyer l'affaire pour un nouvel examen devant une autorité n'ayant jusqu'alors pris aucune décision dans l'affaire. Ce faisant, la Commission n'est pas liée par les conclusions des parties en cause.

La procédure de recours se présente dès lors comme suit:



## 2. Les affaires relatives à l'entrée et au séjour des étrangers au Danemark

Aux termes de la loi relative à l'entrée et au séjour des étrangers au Danemark (publication de loi N° 462 du 26 juin 1987), la Direction de l'Immigration est compétente pour se prononcer en premier ressort sur les affaires concernant les visas, les permis de séjour et de travail, etc., des étrangers.

En règle générale, les décisions de la Direction sont susceptibles de recours devant le Ministère de la Justice. La loi ne stipule aucun délai de recours.

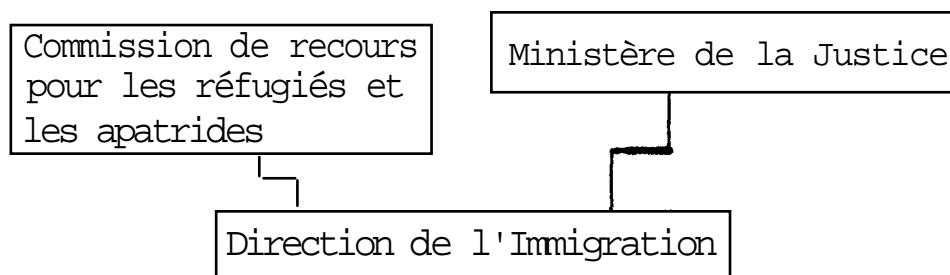
Le recours portant sur certaines questions en matière de réfugiés doit, au demeurant, être formé devant la Commission des recours pour les réfugiés et les apatrides. Il s'agit en l'occurrence des cas où la Direction de l'immigration refuse le séjour à un étranger qui invoque à l'appui de sa demande les dispositions sur les réfugiés prévues par la loi sur l'entrée et le séjour des étrangers au Danemark. Il s'agit également des cas de l'extinction ou du retrait d'un permis accordé en exécution des dispositions sur les réfugiés, et des cas où la Direction de l'Immigration refuse de délivrer un titre de voyage danois destiné aux réfugiés, ou bien qu'elle exige le retrait d'un tel document. La saisine de la Commission des recours pour les réfugiés et les apatrides a un effet suspensif.

Cette Commission se compose d'un président ainsi que des vice-présidents et d'autres membres dont le nombre est fixé par le Ministre de la Justice. Participent habituellement à l'examen d'une affaire: outre le président ou l'un des vice-présidents, six membres, dont trois sont désignés sur recommandation respectivement du Ministre des Affaires Sociales, du

Ministre des Affaires Etrangères et du Conseil des Avocats, ainsi que de deux membres désignés sur recommandation du Conseil danois pour l'aide aux réfugiés (Dansk Flygtningehjælp). Le président et les vice-présidents doivent être juges de leur état. La désignation, à laquelle procède le Ministre de la Justice, porte sur une période de quatre ans.

La Commission de recours pour les réfugiés et les apatrides assure elle-même l'instruction de l'affaire et décide de l'opportunité d'entendre l'étranger et des témoins et de réunir un supplément de moyens de preuve. La Commission peut en outre, en cas de besoin, commettre un avocat d'office pour défendre les intérêts de l'étranger. L'avocat a le droit d'accès au dossier et le droit de se prononcer sur le dossier. L'étranger ou l'avocat commis d'office a en outre la faculté d'exposer l'affaire de vive voix devant la Commission et cette dernière peut décider que l'examen de la cause se déroule, par ailleurs, oralement.

Le système de recours dans le domaine de la loi sur l'entrée et le séjour des étrangers au Danemark se présente dès lors comme suit:



**ANNEXE III.**

L'organisation des juridictions de droit commun

