

RAPPORT DANOIS

(présenté dans les deux langues)

rapporter

Frans WEBER
Juge à la Cour Suprême

RAPPORT DU DANEMARK

sur

Le droit de l'Administration publique: quelques convergences dans la CEE, résultantes du premier tour des Colloques.

1. *Si tout pouvoir de l'Administration de modifier d'autorité la position des administrés doit être expressément prévu par la loi. Si les genres de décisions administratives sont déterminées.*

1.1. *Le principe de légalité*

Aux termes du Droit danois, l'action administrative est fondée sur le principe de légalité, ce qui signifie en substance que l'administration ne peut agir sans l'autorisation indispensable du pouvoir législatif.

En d'autres mots: l'action de l'administration est dérivée par rapport au pouvoir législatif.

1.2. *L'exigence de la base légale*

L'exigence de la base légale signifie en général qu'en dernier ressort l'administration doit pouvoir justifier sa manière d'agir en se référant à une disposition de loi formelle. Par contre, il n'est pas nécessaire que la base directe sur laquelle est fondée une décision administrative donnée se trouve dans une loi formelle.

Plusieurs formes de prescriptions de droit administratif peuvent être intercalées entre la loi et la décision administrative concrète. La prescription de droit administrative concernée doit trouver sa sanction dans la loi.

1.3 *Exceptions de l'exigence d'une base légale*

A titre exceptionnel, le principe de légalité peut être accompli par le renvoi à d'autres sources de droit (non écrites) que la loi ou les prescriptions de droit, édictées en vertu d'une loi. Parmi ces sources de droit, il convient en particulier de citer la coutume.

La coutume, par laquelle s'entend une procédure qui est suivie généralement, de façon continue et prolongée, en partant de l'idée que la procédure constitue le droit positif, est considéré comme une source de droit particulière, et il est généralement reconnu, qu'elle peut en principe remplacer une base légale au sens propre du terme. Cependant, par rapport au principe de légalité, et devant une législation toujours plus détaillée, la coutume revêt actuellement une importance beaucoup moindre qu'auparavant.

Dans des cas tout à fait exceptionnels, la maxime de nécessité peut justifier une dérogation au principe de légalité ou, par ailleurs, légitimer une décision administrative qui dans d'autres circonstances serait illicite. De plus, des interventions dans les affaires des citoyens sans base légale spécifique pourront avoir lieu dans une mesure très restreinte dans le cas dits institutionnels, voir l'art. 1.4 ci-après.

1.4. *Domaine couvert par l'exigence d'une base légale*

Dans la théorie en matière du Droit administratif danois, il est généralement admis que l'exigence d'une base légale s'applique aux décisions administratives, que celles-ci soient générales et revêtent la forme de prescriptions de droit ou qu'il s'agisse de décisions concrètes sous forme d'actes administratifs. Ainsi, et sauf dans un état de nécessité - il ne peut être porté atteinte à la situation juridique d'un citoyen sans base légale, à moins qu'il ne s'agisse d'un fondement juridique coutumier ou d'une situation institutionnelle, ce qui veut dire, que l'autorité qui gère une institution ou un établissement quelconque est supposée, dans le cadre de certaines limites, de pouvoir établir un règlement, typiquement en matière d'ordre, sur les conditions générales à l'intérieur de l'établissement, par exemple concernant les heures de visite dans les hôpitaux, l'accès pour téléphoner dans les prisons, etc...

1.5. *Exigence de clarté de la base légale*

L'exigence quant à la base légale n'a pas la même portée dans tous les cas. Il est généralement admis que plus l'administration interpose son autorité sur la liberté et la propriété du citoyen, plus sûre doit être la base légale.

Une telle conception d'intensité peut avoir pour conséquence qu'il faut parfois imposer des exigences particulières à la clarté de la base légale. Quant à savoir si une décision administrative doit être considérée tellement accablante que la base légale doit être particulièrement claire, peut dépendre à la fois du bien sur lequel la décision empiète et de la nature même de cette intervention.

Parmi les cas dans lesquels il faut généralement exiger une base légale sans équivoque, on peut citer les dispositions portant sur des peines, les dispositions auxquelles il peut être attribué un effet rétroactif et les décisions qui imposent aux citoyens des charges financières ou qui, par ailleurs empiètent sérieusement sur la liberté et la propriété du citoyen.

2. *Si la loi qui accorde un pouvoir à l'Administration doit prévoir - en principe, de manière détaillée - les situations de fait en présence desquelles ce pouvoir peut être utilisé*

Aux termes du Droit danois, la description linguistique des faits qui doivent être réunis pour que l'effet légal puisse se produire, est désignée par le terme *fait juridique*.

La précision dans la description d'un fait juridique dans les lois ou arrêtés édictés en vertu de lois d'après lesquels l'administration doit gérer, varie beaucoup d'un domaine judiciaire à un autre.

Dans certaines situations, la description dans la loi ou dans l'arrêté du fait juridique est tellement précise que l'administration ne sera nullement appelée à procéder à appréciation ou à une interprétation des règles pour pouvoir placer une situation donnée sous ceux-là.

Il est cependant plus habituel que la description du fait juridique dans la loi ou dans l'arrêté est trop peu précise pour que l'autorité administrative, en se fondant uniquement sur cette base, puisse décider si un fait - c'est-à-dire, les circonstances d'un contentieux déterminé, correspondent au fait juridique dans la loi ou dans l'arrêté qui déclenche un effet légal, par ex. une autorisation, une interdiction ou une autre décision.

Dans ces cas, et pour pouvoir prendre une décision, l'autorité administrative doit compléter le fait juridique en exerçant - dans le cadre qui s'est développé notamment sur base de la jurisprudence, sur les avis rendus par le médiateur (ombudsman) du Parlement, et sur la littérature en matière de Droit administratif - une évaluation ou en procédant à une interprétation des normes.

Un arrêté doit contenir un renvoi à la loi ainsi qu'à la disposition dans la loi qui sanctionne la publication de l'arrêté.

3. *Si en principe, les décisions administratives doivent faire comprendre le raisonnement qui les soutient. A l'occasion, quelles sont les exceptions à la règle imaginée.*

En 1985, le Danemark a voté une loi qui régleme un grand nombre de questions en matière de procédure administrative sur le rapport de l'administration vis-à-vis des citoyens. Cette loi - le Code administratif - est entrée en vigueur le 1er. janvier 1987.

Les articles 22 à 24 du chapitre 6 du code portent sur la motivation des actes administratifs.

L'obligation de motivation s'applique par rapport aux *parties intéressées*, en l'occurrence les demandeurs, les plaignants et autres ayant un intérêt essentiel direct, juridique et individuel dans l'issue du contentieux.

Aux termes de l'article 22, une décision notifiée par écrit doit être accompagnée d'une motivation, à moins que ladite décision ne fasse entièrement droit à la demande de la partie intéressée.

Dans le cas exceptionnel où une décision est communiquée de vive voix, l'intéressé peut, en vertu de l'art. 23 du Code administratif, exiger d'être informé par écrit sur la motivation de la décision du contentieux, à moins que cette décision ne fasse entièrement droit à la demande de l'intéressée.

Les stipulations quant à la teneur de la motivation sont prévues aux termes de l'art. 24 du Code administratif.

La motivation d'une décision doit contenir une référence aux normes en vertu desquelles la décision a été prise. Dans la mesure où la décision d'après ces normes repose sur une appréciation administrative, la motivation doit également indiquer les considérations principales qui ont été déterminantes lors de l'exercice de l'appréciation.

La motivation doit également contenir, en tant que de besoin, un résumé des informations concernant les faits auxquels il a été attribué une importance essentielle pour rendre la décision.

La teneur de la motivation peut être limitée dans la mesure où il est jugé que l'intérêt de la partie à pouvoir profiter de sa connaissance de celle-ci pour veiller à ses intérêts devrait céder devant des considérations essentielles de l'intéressé lui-même ou devant d'autres intérêts privés ou publics.

4. *Si en principe, avant de décider l'Administration doit tâcher d'acquérir le point de vue des plus directs intéressés. A l'occasion, quelles sont les exceptions à la règle imaginée.*

4.1. *La règle générale*

Les articles 19 et 20 du Code administratif fixent les règles sur l'audition des parties.

Si une partie n'est pas susceptible de savoir que l'autorité possède certaines informations concernant les faits, aucune décision ne peut être prise avant que l'autorité n'ait communiqué ces informations à la partie et lui ait donné l'occasion de faire une déclaration, cf. l'art. 19, al. 1er du Code administratif.

Néanmoins, l'obligation de procéder à une audition des parties s'applique uniquement si les informations sont défavorables à la partie concernée et si elles sont essentielles pour statuer sur l'affaire. L'autorité peut fixer un délai pour la partie à faire sa déclaration.

Il ressort de la disposition susvisée que l'audition de la partie est obligatoire lorsque cette dernière ne peut pas être supposée savoir que l'autorité possède des informations qui ont été versées à l'affaire.

Ainsi, l'obligation d'audition existe, même lorsque la partie a connaissance des informations concernées, si elle ne peut pas être supposée savoir que l'autorité possède également ces informations.

Par cela, on obtient que la partie ait donnée une possibilité de commenter, de compléter ou de corriger des informations auxquelles elle n'a pas fait attention auparavant, ne sachant pas que ces informations ont fait partie des éléments de base sur lesquels l'autorité a fondé sa décision.

Les dispositions sur l'audition de la partie impliquent également qu'en général une autorité ne peut pas statuer sur une affaire qui n'a pas été ouverte par la partie elle-même (par une demande ou un recours), sans avoir entendu, au préalable, la partie intéressée et, dans cette relation, avoir notifié à l'intéressé que l'action avait été intentée.

4.2. *Les exceptions*

Aux termes de l'art. 19, al. 2, du Code administratif, l'obligation des pouvoirs publics de procéder à l'audition de la partie au sujet de certaines informations concernant l'affaire est abrogée dans un nombre de cas spécifiques.

Cela est notamment le cas lorsque, d'après la nature des informations et de l'affaire, il est permis de considérer qu'il n'y a pas de risque à statuer sur l'affaire sur la base des éléments d'informations déjà réunis, ainsi que dans les cas où le sursis à statuer entraînerait le dépassement du délai fixé par la loi pour trancher une affaire.

L'obligation d'entendre la partie est également abrogée lorsqu'il est considéré que l'intérêt de la partie à obtenir le sursis à statuer sur l'affaire, dans des cas tout à fait particuliers devrait céder devant des considérations importantes pour la sauvegarde d'intérêts publics ou privés qui sont à l'encontre d'un tel sursis, ou si la partie n'a pas droit à l'accès aux documents administratifs concernant les informations spécifiques, voir ci-après sous l'art. 5.

Enfin, l'obligation d'entendre la partie concernée est abrogée lorsque la décision envisagée pourrait frapper un plus large cercle de personnes, d'entreprises, etc., ou si, par ailleurs, la présentation des informations à la partie occasionnerait de grandes difficultés, ou si la loi a établi des dispositions particulières garantissant à la partie l'accès à prendre connaissance du fondement de la décision envisagée et à se prononcer avant de statuer sur l'affaire.

4.3. *L'audition sur l'initiative de la partie*

Aux termes de l'art. 21, al. 1er du Code administratif, la partie en cause peut à tout moment au cours de l'instruction de l'affaire exiger le sursis à statuer jusqu'à ce que la partie ait eu l'occasion de se prononcer sur l'affaire. L'autorité peut fixer un délai pour la partie de se faire entendre.

Cette disposition doit être vue dans le contexte des régies sur l'accès aux documents, voir ci-après sous l'art. 5, mais l'accès à demander le sursis à statuer reste cependant valable même si la partie profite ou a déjà profité de son droit d'accès aux documents.

Le droit d'exiger le sursis à statuer n'est pas applicable si ce sursis entraînerait le dépassement d'un délai fixé par la loi pour statuer sur une affaire, ou s'il est considéré que l'intérêt de la partie à obtenir le

sursis à statuer sur l'affaire devrait céder devant des considérations importantes pour la sauvegarde d'intérêts publics ou privés qui sont à rencontre d'un tel sursis, ou si la loi a établi des règles particulières garantissant à la partie concernée un accès à se prononcer avant de statuer sur l'affaire.

5. *Si en principe, les documents de l'Administration doivent être à disposition de tout intéressé. A l'occasion, quelles sont les exceptions à la règle imaginée.*

5.1. *La règle générale sur l'accès de la partie aux documents*

Depuis le milieu du siècle passé, le Droit danois a prescrit des règles juridiques qui, dans une certaine mesure accordaient aux parties le droit d'accès aux documents.

Une extension essentielle de cet accès fut réalisée en 1964. Les règles en vigueur sur l'accès des parties aux documents d'une affaire sont fixées aux termes du Code administratif qui est entré en vigueur en 1987.

L'article 9 du Code administratif dispose que la partie d'une affaire sur laquelle une autorité administrative a déjà statué ou doit statuer, peut exiger d'avoir communication du dossier.

5.2. *Les exceptions*

Cette règle générale souffre certaines exceptions qui sont fondées sur l'intérêt de la fonction du dossier d'une part et, d'autre part, sur l'intérêt de la teneur du dossier. En pratique, ces exceptions ne sont d'application que dans des cas tout à fait particuliers.

L'impression prédominante de la jurisprudence en est que la partie en cause a accès à tous les documents du dossier à l'exception de ceux qui ont été dressés par l'autorité elle-même et qui reflètent uniquement les réflexions internes et provisoires de l'autorité elle-même au sujet de l'affaire. Les considérations définitives de l'autorité ressortent de sa motivation.

5.2.1. *Les exceptions fondées sur l'intérêt de la fonction du dossier*

Parmi les documents pouvant être soustraits à l'accès aux documents du fait de leur fonction, citons les documents de travail internes de l'autorité.

Dans les cas où le refus d'accès aux documents est fondé sur la fonction du document, l'autorité n'est pas obligé de procéder à une évaluation quant à savoir si les éléments d'information dans le document peuvent être à l'avantage de la partie intéressée ou au préjudice des autorités.

Dans ce cas, le document intégral peut être excepté de l'accès aux documents, sans tenir compte de la nature des informations. Cependant, l'accès aux documents doit être autorisé pour ce qui concerne des informations contenues dans ces documents au sujet des circonstances de fait qui revêtent une importance essentielle pour l'issue de l'affaire, et qui sont uniquement contenues dans ces documents, à moins que lesdites informations ne puissent être exceptées aux termes des règles prévues à l'art. 5.2.2. ci-après.

5.2.2. *Les exceptions fondées sur l'intérêt de la nature des informations*

Outre le refus de l'accès aux documents en raison de leur fonction, le droit à l'accès aux documents peut être limité en vertu de l'art. 15 du Code administratif, dans la mesure où il est considéré que l'avantage de la partie à pouvoir profiter de sa connaissance du dossier pour veiller à ses intérêts devrait céder aux considérations *prépondérantes* en faveur de l'intéressé lui-même ou en faveur d'autres intérêts privés ou publics.

Parmi les informations qui, selon les circonstances, peuvent être exclues de l'accès aux documents aux termes de la disposition susmentionnée, citons les informations sur la situation purement privée des tiers, des informations qui concernent la sûreté de l'Etat, les relations aux puissances étrangères et les intérêts économiques des pouvoirs publics, ainsi que des informations pouvant influencer la prévention et l'éclaircissement d'infractions, etc. et, également, l'exécution de toute activité publique en matière de contrôle, de régularisation et de planification.

L'intention visée par cette disposition en est qu'il appartient à l'autorité qui doit statuer sur l'affaire et qui aux termes de l'art. 16 du Code administratif doit prendre position sur les demandes d'accès aux documents, de pondérer concrètement l'intérêt de la partie à obtenir ces informations face à l'intérêt d'un tiers ou des pouvoirs publics à ce qu'elles ne soient pas communiquées à la partie.

Si cette pondération concrète conduit à la conclusion qu'il serait uniquement justifiable de soustraire partiellement un document à l'accès, éventuellement quelques mots ou phrases seulement, la partie doit être informée du reste de la teneur du document, voir l'art. 15, al. 2 du Code administratif.

Il faut dès lors signifier à la partie que certaines informations ont été retranchées, tout en lui indiquant la nature de celles-ci, à moins que l'objectif visé en les retranchant de ce fait est manqué.

6. *Si l'inactivité de l'Administration est illégitime lorsque la loi prévoit un devoir de décider à date fixe, ou sur demande de l'intéressé. S'il y a un principe général en vertu duquel l'administration doit répondre à toute instance non manifestement absurde ou tardive. Si l'illégitimité du manque de décision est semblable à l'illégitimité d'une décision contraire à la loi.*

6.1 *Les dispositions légales en vertu desquelles une autorité administrative doit statuer par rapport aux particuliers ne prescrivent généralement pas de délai dans le cadre duquel la décision doit être prise*

Quant à dire ce qui constitue un délai de délibération acceptable, il faut l'évaluer dans le cas concret en tenant compte du nombre d'expéditions qui sont nécessaires pour assurer une information convenable, s'il existe des empêchements de fait aux expéditions, si une enquête particulièrement longue est requise, si l'affaire d'après sa nature est urgente, ainsi que le rapport entre les ressources de l'autorité et les charges de travail.

Certaines dispositions légales prescrivent que l'autorité doit statuer «sans tarder» ou «dans le plus bref délai». Egalement dans ces cas, les considérations énumérées ci-dessus constitueront des éléments importants pour évaluer si le délai de l'instruction a été acceptable.

Si le délai de l'instruction dépasse ce qui est acceptable, le fait peut être relevé par une autorité supérieure, le cas échéant, ou par le médiateur du Parlement, et dans des cas graves, il peut même être question de faire valoir une responsabilité vis-à-vis des agents responsables.

Certaines dispositions légales prévoient un délai précis dans le cadre duquel l'autorité doit avoir réagi à la demande des citoyens mais non pas nécessairement statué. Ainsi, il faut par exemple répondre à une demande d'accès aux documents «10 jours au plus tard après réception de la demande». Le dépassement d'un tel délai peut également prêter à la critique et éventuellement entraîner une responsabilité disciplinaire.

Dans les cas où une autorité par un acte administratif en vertu d'une disposition légale peut accorder un droit à un citoyen, mais où elle n'a pas rendu sa décision dans un délai acceptable ou dans le délai précis éventuel, il *n'est pas* possible d'attribuer à la disposition légale une «application directe» par analogie avec les règles qui s'appliquent en Droit communautaire en matière des directives qui ne sont pas mises en application dans les délais prescrits.

Ainsi, le citoyen ne peut pas considérer une autorisation comme étant accordée du simple fait que l'autorité concernée ne s'est pas prononcée sur la demande dans un délai fixé ou, par ailleurs, dans un délai raisonnable.

Par contre, en fonction des circonstances, l'intéressé pourra faire condamner l'autorité à rendre une décision (autoriser ou refuser), de même qu'il peut être question, d'après les circonstances, de faire valoir une demande en dommages-intérêts contre l'autorité pour des préjudices subis en relation avec un délai abusif.

6.2 *L'introduction d'une demande devant une autorité compétente aura normalement pour effet que ladite autorité est obligée d'examiner la demande et de rendre une décision. Ces effets supposent néanmoins que la demande réponde aux prescriptions éventuelles prévues aux termes de la législation spéciale dans le domaine concerné par la demande ou à la législation générale en vigueur*

Le Droit danois ne prévoit pas de règle générale quant à la forme et au contenu d'une demande.

Pour ce qui concerne le contenu, la seule exigence imposée est que l'objet de la demande doit ressortir de la demande introduite, tandis qu'il ne peut pas être exigé que les informations nécessaires à l'examen de la demande que possède le demandeur doivent ressortir de sa demande.

Normalement, par suite du principe inquisitoire selon lequel il incombe à l'administration de veiller à ce que l'affaire soit suffisamment éclairée avant de statuer, et par suite d'une obligation de consultation générale de chercher à éliminer les points d'obscurité éventuels en s'adressant au demandeur.

Si la loi prescrit un délai par la demande, il est normalement requis une autorisation spéciale pour délibérer sur le fond d'une demande introduite après l'expiration du délai.

Si le délai est fixé par voie administrative en s'appuyant sur la loi, il y a une possibilité plus étendue - sans pour autant en constituer une obligation - pour délibérer sur le fond d'une demande introduite tardivement. Quant à décider, le cas échéant, s'il y a lieu de délibérer sur le fond de la demande, cela dépend d'une appréciation individuelle dans laquelle notamment le motif du retard pourrait constituer un élément important.

Si l'autorité, d'après ce qui précède, n'est pas tenue à l'obligation de délibérer sur le fond d'une demande, elle se doit cependant, selon l'usage administratif, de notifier au demandeur que l'administration ne donnera pas d'autres suites au sujet de la demande.

7. *Si quand l'Administration a le choix sur l'utilisation ou non d'un pouvoir, ou sur le temps ou la manière de l'utiliser, ce choix est toujours ou quelquefois comparable à la liberté de contracter des privés. Ou si, par contre, le choix est discrétionnaire, c'est-à-dire est visé à l'intérêt public, et à traiter de façon pareille des situations semblables d'administrés, de sorte que l'usage illogique de cette discrétion comporte l'illégitimité de la décision administrative.*

Bon nombre d'actes administratifs - c'est-à-dire, des déclarations visant à établir ce qui est ou qui doit être le droit dans le cas considéré - sont dans certaines conditions prescrits par la loi, si bien que l'autorité administrative n'a pas de choix en présence de ces conditions.

Dans d'autres cas, la loi autorise l'administration, d'après une appréciation plus ou moins libre, à décider si l'acte administratif doit être rendu ou non.

Cette différence entre l'application du droit et l'appréciation par l'administration revêt une importance essentielle.

Si la décision est liée (application du droit), les juridictions ordinaires sont généralement habilités à vérifier l'application du droit par l'administration.

Si la loi confère à l'autorité administrative la faculté d'exercer une appréciation, celle-ci sera soumise à un nombre de restrictions non écrites, établies sur la base de théorie et de pratique. A ces restrictions appartiennent notamment la maxime du détournement de pouvoir et un principe d'égalité en vertu duquel des cas qui en substance sont identiques doivent être instruits de manière identique.

Les tribunaux veillent à ce que l'autorité respecte ces restrictions internes non écrites dans son exercice d'appréciation, lequel ne peut cependant pas, d'après la conception générale, être soumis à une vérification devant les juridictions ordinaires, voir l'explication plus détaillée sous l'art 9 ci-après.

8. *Si contre certaines décisions ou inactivités de l'Administration il y a recours à des autorités non juridictionnelles, qui cependant statuent super partes, et avec une procédure contradictoire.*

Le Droit danois admet généralement l'accès au recours contre des décisions devant une autorité administrative supérieure et, en dernier ressort, devant un ministre. L'instance de recours peut vérifier la décision critiquée dans son ensemble, y compris réformer l'appréciation exercée par l'autorité subordonnée.

Dans certains cas, l'accès de recours au ministre est suspendu par la loi, souvent en relation avec une disposition visant que la décision peut être portée devant une commission ou un conseil indépendants.

Dans d'autres cas plus rares, l'accès au recours est entièrement éliminé. Dès lors, le contentieux est soumis à une seule instruction administrative. Il en est de même si la décision aux termes de la loi doit être rendue par le ministre en première instance, à moins que la décision du ministre à titre d'exception ne puisse être portée en recours devant une commission ou un conseil indépendants.

9. *S'il est toujours admis un recours au juge contre la décision ou l'inactivité de ces autorités, si bien que contre la décision ou l'inactivité de l'administration active.*

Aux termes de l'art. 63 de la Constitution, les tribunaux sont autorisés à statuer sur toute question portant sur les limites de compétence de l'autorité administrative.

Ainsi, comme point de départ, les tribunaux sont autorisés à vérifier sur requête toutes les décisions, y compris celles qui comportent un non-lieu, que la décision soit rendue par une autorité administrative au sens traditionnel ou par une commission indépendante instituée par la loi dans le but de statuer sur des questions qui sinon seraient portées devant une autorité administrative au sens traditionnel.

Dans la théorie en matière de Droit administratifs danois, il est généralement admis que la vérification par les tribunaux en vertu de l'art. 65 de la Constitution ne porte pas sur l'appréciation exercée par l'autorité administrative. Dans la littérature récente en matière de Droit administratif, ce point de vue est cependant quelque peu modéré, étant donné que la limite entre l'application du droit pouvant être vérifiée par les tribunaux et l'appréciation ne pouvant pas être soumise à une vérification, mais qui est retenue par les tribunaux, peut uniquement être considérée exprimer la règle générale à laquelle il y a des exceptions. Selon cette conception, l'appréciation indépendante est soumise à certaines limites judiciaires dont les tribunaux veillent à leur conformation.

Dans tous les cas, les tribunaux veillent à ce qu'en relation avec l'exercice de l'appréciation il n'y a pas eu de détournement de pouvoir ou qu'il n'y a pas eu de dérogation aux principes d'égalité et que, par ailleurs, l'appréciation a été exercée sur une base objective et suffisamment solide.

10. *Si l'activité réglementaire de l'Administration peut faire l'objet d'un contrôle juridictionnel direct.*

10.1 *Maintien des prescriptions de droit*

Aux termes du Droit danois, les citoyens ne sont pas investis d'une action en justice ordinaire - le soidisant *actio popularis* - pour le maintien des lois du pays ou pour le maintien des prescriptions de droit administratives de caractère général qui ont été publiées par les autorités en vertu de la loi.

Celui qui conteste une prescription de droit doit avoir un intérêt légitime direct à faire éclairer un sujet juridique déterminé, par ex. l'intérêt à faire modifier une décision concrète dirigée vers lui-même et qui a été prise par une autorité justement en se fondant sur la règle contestée.

Pour déterminer si des particuliers dans une situation donnée ont action en justice pour le maintien de dispositions en matière de droit publique, les tribunaux exercent normalement une appréciation pour établir si la prescription concernée peut être supposée avoir visé uniquement l'intérêt public et si les avantages éventuels favorisant des particuliers (dont notamment le demandeur) revêtent uniquement le caractère d'un effet de réverbération.

Si les considérations sur lesquelles la prescription est supposée reposer revêtent un caractère qui diffère de manière essentielle de l'intérêt du citoyen particulier quant au respect de cette règle, ce dernier ne sera pas automatiquement considéré avoir action en justice et la demande sera rejetée par les tribunaux.

10.2. *Contestation des prescriptions de droit*

Il s'en suit de l'art. 63 de la Constitution, aux termes duquel les tribunaux sont qualifiés pour statuer sur toute question se rapportant aux limites de compétence de l'autorité publique, que les tribunaux sont également qualifiés pour vérifier des questions se rapportant à la validité des arrêtés.

Comme indiqué plus haut, la question relative à la validité des arrêtés sera généralement posée en relation avec une affaire concrète en instance, par exemple une affaire pénale portant sur l'infraction d'une disposition prévue dans un arrêté. Si l'arrêté concerné ou seulement la disposition violée est considéré nul, le prévenu est déclaré non coupable. Le tribunal peut en outre être appelé à statuer sur la question de validité au cours d'une affaire pénale intentée contre celui qui a violé une injonction ou une interdiction. Si l'arrêté est déclaré nul, le prévenu est également dans ce cas relaxé.

Au cours d'une action civile, le tribunal peut également être appelé à statuer sur la question relative à la validité d'un arrêté, dans le cas où les pouvoirs publics, en vertu d'un arrêté forment une demande individuelle, par ex. concernant un paiement, à l'encontre d'un défendeur qui, pour sa part, conclut à la nullité de l'arrêté. S'il est fait droit à la conclusion de l'intéressé, les demandeurs sont déboutés de leur demande.

De même, une action en validité d'un arrêté peut être introduite par un citoyen. L'action suppose que le citoyen concerné a intérêt pour agir, par ex. du fait qu'il est porté atteinte à ses intérêts matériels ou immatériels concrets par ou en vertu d'un arrêté.

La demande doit être formée de telle manière qu'il peut être rendu un jugement constatant que l'intéressé n'est pas tenu à se conformer à l'arrêté ou à une décision rendue en vertu dudit arrêté. Si la demande porte sur la nullité de l'arrêté en général, sans que cela n'ait lieu en relation avec un intérêt concret et actuel du demandeur, le demandeur sera déclaré irrecevable en son action.

Aux termes du Droit danois, les tribunaux ne peuvent casser ni une loi ni un arrêté. Les tribunaux peuvent uniquement omettre, dans les cas individuels qui leur sont soumis, de mettre la loi anticonstitutionnelle ou l'arrêté illicite en application.

La différence entre un régime aux termes duquel une loi ou un arrêté peut être cassé, et un régime tel que le régime danois, aux termes duquel il ne peut pas y avoir de cassation mais uniquement l'omission de la mise en application de la prescription de droit dans des cas individuels, du fait que celle-ci est considéré illicite, est cependant sans grande conséquence pratique.

Dans la réalité, le respect que portent les autorités administratives aux décisions rendues par les juridictions ordinaires a pour effet qu'une loi ou un arrêté qui a été invalidé par un jugement ne sera pas mis en application par les autorités administratives vis-à-vis des citoyens. L'arrêté est annulé ou modifié, et des décisions accablantes déjà rendues, ayant frappé d'autres citoyens seront, dans une large mesure, soumises à une révision par l'autorité elle-même pour ensuite être supprimées ou modifiées.

11. *Si le jugement en matière de décisions administrative doit être spécialement rapide en vue des buts d'intérêt général visés par l'Administration. Quelles règles assurent cette rapidité.*

Le Droit danois ne prévoit pas de règle générale sur la priorité à accorder aux actions par les tribunaux ou sur les délais dans le cadre desquels les tribunaux doivent avoir ouvert ou clôturé une affaire. Les tribunaux organisent eux-mêmes leur travail et décident dans ce contexte l'ordre dans lequel les affaires sont expédiées.

Néanmoins, les tribunaux cherchent, dans la mesure du possible, à accélérer l'instruction de certains types d'affaires qui, d'après leur nature, revêtent un caractère d'urgence. Cela est notamment le cas dans des affaires portant sur la légalité de l'enlèvement d'un enfant du foyer familial, dans des affaires d'opposition, etc., et également dans les affaires où la nécessité du maintien du droit justifie une décision rapide pour faire aboutir l'affaire le plus rapidement que possible, par ex. dans des poursuites pour voies de fait.

Le fait que l'affaire concerne la légalité même de la décision d'une autorité administrative - en fonction de la nature de la décision et son importance particulière pour l'intéressé - peut avoir pour conséquence qu'il y a intérêt à faire régler l'affaire rapidement. En général, les affaires portant sur la manifestation de pouvoir des autorités, qui au Danemark sont instruites devant les juridictions ordinaires, ne pourront cependant pas obtenir un rang prioritaire par rapport aux autres types d'affaires instruites par ces tribunaux.

12. *Si le juge peut adopter, pour la durée du procès, des mesures temporaires. Si ces mesures sont ou le sursis à exécution ou un arrêt positif intérimaire mais semblable à la décision administrative que l'intéressé s'attend en cas de résultat favorable du procès.*

12.1. *Effet suspensif*

Aux termes de l'art. 63, al. 1er, de la Constitution, les tribunaux ont qualité pour statuer sur toute question portant sur les limites de compétence de l'autorité publique.

Aux termes de cette disposition, celui qui entend soulever une telle question ne peut cependant pas, du fait de porter l'affaire devant les tribunaux, se soustraire à exécuter provisoirement le commandement de l'autorité.

Ainsi, une affaire intentée contre une autorité administrative concluant à l'illégalité d'une injonction donnée par l'autorité, n'a pas d'effet suspensif en soi, et il n'existe pas non plus de disposition générale aux termes de laquelle le tribunal peut attribuer un effet suspensif à l'instance.

La décision rendue par l'autorité administrative reste ainsi en vigueur et doit être observée jusqu'à ce qu'elle aurait été cassée par un jugement (ou éventuellement modifiée par une instance administrative d'un niveau supérieur).

La disposition de l'art. 63, al. 1er, par. 2, de la Constitution ne met pas obstacle à la faculté du pouvoir législatif d'attribuer un effet suspensif à une action. Ainsi, il peut être décidé par la loi qu'une action

implique que l'exécution de la décision est différée. En effet, cela a été pratiqué dans de nombreux cas, dans des domaines judiciaires différents qui cependant sont en général caractérisés par le fait que l'effet suspensif n'est pas inconditionnel mais laissé à l'appréciation du tribunal. A titre d'exemple il convient de citer différents cas de retrait d'une autorisation publique pour exercer une activité.

L'autorité administrative peut également elle-même attribuer un effet suspensif à une question, à moins que des considérations aux intérêts privés ou publics s'y opposent.

12.2. *Décision provisoire*

La question relative à la faculté des juges de rendre une décision provisoire que l'une des parties cherche à obtenir, se présente notamment dans les cas où la légalité du refus par l'autorité publique à une demande d'autorisation a été portée devant les tribunaux.

Dans ces cas, il pourrait y avoir un besoin pour que le tribunal puisse délivrer une autorisation provisoire à l'effet de permettre à l'intéressé d'exercer son activité régulièrement, si bien qu'il ne pourrait pas, dès lors, être puni si le jugement confirme le refus de l'autorité administrative.

Toutefois, le Droit danois n'ouvre pas de possibilité d'une telle procédure.

Les tribunaux ne s'occupent généralement pas de délivrer des autorisations qui, aux termes du régime général de la loi doivent être délivrées par une autorité administrative.

Aussi, dans le cas où l'autorité a donné communication d'un refus à une demande d'autorisation, et si les tribunaux sont d'avis que ce refus est illégal, les tribunaux rendent un jugement disant que «l'autorité est condamnée à reconnaître ...», et que les conditions pour obtenir l'autorisation ont été remplies. Ensuite, l'autorisation proprement dite est délivrée par l'autorité administrative.

13. *Si l'exécution de l'arrêt défavorable à l'Administration pose des problèmes. S'il arrive qu'en la matière soient confiés au juge des pouvoirs particuliers.*

Le Code de la procédure civile et pénale prévoit des règles détaillées sur l'exécution forcée des jugements. Ces règles concernent non seulement l'exécution forcée des jugements concernant les demandes d'un citoyen vis-à-vis d'un autre, et concernant les demandes des autorités vis-à-vis des citoyens. Ce sera également ces règles qui seront d'application par les tribunaux (la chambre des saisies) s'il est question de procéder à l'exécution forcée d'un jugement qui va à l'encontre des pouvoirs publics. Il n'existe pas de règles exécutoires particulières pour cette situation.

L'autorité des tribunaux est cependant profondément enracinée dans la conception juridique et dans la culture danoises. Il n'est donc guère pensable qu'une autorité administrative refuserait de respecter une décision judiciaire claire et nette même si celle-ci a tourné contre l'autorité administrative.

Un tel refus constituerait un manquement au service, pouvant entraîner des sanctions de service et de droit pénal pour les agents responsables et entraîner des conséquences politiques pour le ministre concerné.

1. *Whether every power of the Administration concerning the rights of individuals must be expressly granted by Statute. And if, by consequence, the categories of administrative decisions are limited.*

1.1. *The principle of legality*

Under Danish law the Administration is based upon the principle of legality which means - in brief - that the Administration may not make any decision without the required authority from the legislature.

In other words, the activities of the Administration are derived from powers exercised by the legislature.

1.2. *The requirement of statutory authority*

Generally, the requirement of statutory authority means that the Administration must, if need be, be able to justify its actions by reference to a statutory provision. On the other hand, it is not a requirement that the *direct* basis for a specific administrative decision can be found in a formal statute.

Different types of administrative legal provisions may be interposed, so to speak, between the statute and the specific administrative decision. The administrative legal provision concerned must draw its authority from a statute.

1.3. *Exceptions to the requirement of statutory authority*

In exceptional cases, the principle of legality may be complied with through reference to other (unwritten) sources of law than a statute or provisions issued under powers conferred by a statute. Among these sources of law one could, in particular, mention custom.

Legal custom - which means a practice which has been exercised generally, continuously and for a long period of time on the basis of the conception that the practice is valid law - is considered to be a separate source of law, and it is generally recognised that it can replace a statutory authority. However, in relation to the principle of legality, legal custom is of far less importance today than it used to be due to the more and more detailed legislation.

In quite extraordinary cases, the doctrine of necessity may justify failure to comply with the principle of legality or make lawful an administrative decision which would otherwise be unlawful. Furthermore, interference in the private affairs of the citizens without specific authority may take place to a certain very limited extent in the so-called institution cases, cf. point 1.4 below.

1.4. *Scope of the requirement of authority*

In Danish administrative law theory there is a general consensus that the requirement of authority applies to administrative decisions, whether these are general and take the form of legal provisions, or are specific in the form of administrative rulings. Intervention in the legal status of individuals may thus not take place without statutory authority except in the case of necessity - unless it is a question of customary authority or an institution case, which means that the authority which runs an institution or similar establishment is presumed - within certain limits - to be entitled to lay down rules, typically internal regulations concerning for instance visiting hours in hospitals, access to telephone in prisons, etc.

1.5. *Requirements as to the clarity of the authority*

The requirement of (statutory) authority does not have the same content in all cases. There is a general presumption that the more the Administration interferes with the freedom and property of individuals, the higher the standard of authority required will be.

This aspect of intensity may mean that specific requirements are sometimes made as to the clarity of the authority. Whether an administrative decision is considered to be so onerous that the basis of the authority must be particularly clear may depend not only on the type of property, benefit, etc. which is affected by the interference, but also on the type of interference envisaged.

As an example of cases in which a particularly clear statutory authority is generally required, one could mention provisions concerning penal sanctions, provisions which are given retroactive effect, and decisions which impose economic burdens on citizens or otherwise constitute a major interference with the freedom and property rights of individual persons.

2. *Whether the statute which grants a power to the Administration must describe, as a rule in detail, the situation from which the power arises.*

The linguistic description of the facts which must be present in order for the legal consequence to apply is in Danish law called the «legal fact».

The degree of precision in the description of the legal fact in the statutes or order issued under powers conferred by statutes on the basis of which the Administration has to act varies considerably from one field of law to another.

In certain situations, the description of the legal fact in the statute or order will be so precise that the Administration will not have to exercise discretion or decide on the interpretation of the rules in order to determine whether a specific situation will be covered by them.

But more often, the description of the legal fact in the statute or order is too vague to make it possible for the administrative authority to decide - on that basis alone - whether a fact, i.e. the actual circumstances of the case, fits into the legal fact as defined in the statute or order which leads to a legal consequence for instance a permission, a prohibition or other decision.

In order to make a decision in such cases the administrative authority will have - according to the degree of the lack of precision of the legal fact - to supplement it by exercising its discretion or decide on the interpretation of the rules within the framework which has developed, in particular on the basis of case law, opinions from the Ombudsmand of the Folketing (the Danish Parliament), and the administrative law doctrine.

An order must contain a reference to the statute and the specific statutory provision which forms the basis of the authority to issue the order.

3. *Whether the reasons of administrative decisions must - as a rule - be evident from their text. Eventual exceptions to the rule.*

In Denmark, a statute was adopted in 1985 which regulates a number of matters of an administrative procedural law nature concerning the relationship of the Administration to the citizens. This statute - the Administration Act - came into operation on 1 January 1987.

Part 6 of the Act, sections 22 to 24, deals with the duty to give reasons for administrative decisions.

The duty to give reasons applies in relation to *the parties*, i.e. applicants, complainants and others who have a significant direct, legal and individual interest in the decision of the case.

Under section 22 of the Act a decision which is in writing shall be accompanied by the reasons for the decision unless the decision given is on all points in favour of the person concerned.

If a decision has - as an exception - been given orally, the person concerned may under section 23 of the Administration Act request to have the reasons for the decision in writing, unless the decision given is on all points in favour of the person concerned.

The requirements to the content of the reasons are laid down in section 24 of the Administration Act.

A reason for a decision shall contain a reference to the rules of law on the basis of which the decision has been given. To the extent that the decision under these rules is based on the exercise of administrative discretion the reasons shall further indicate the main considerations which have been decisive in connection with the exercise of the discretionary powers.

The reason must further, if appropriate, contain a summary of the information concerning the actual facts of the case to which significant importance has been attached in connection with the decision.

The content of the reason may be limited to the extent that the party's interest in being able to use this knowledge for his own benefit is deemed to have to be set aside for decisive considerations of the person concerned or other private or public interests.

4. *Whether the Administration must hear the individuals directly concerned before making a decision. Eventual exceptions to the rule.*

4.1. *The main rule*

Sections 19 and 20 of the Administration Act lay down rules concerning the hearing of parties.

If a party is not considered to have knowledge that the authority is in possession of certain information concerning the actual circumstances of the case, the authority must not make a decision until it has informed the party of such information and has given him the opportunity to comment on it, cf. section 19 (1) of the Administration Act.

However, the duty to hear parties only applies if the information is to the prejudice of the party concerned and is of major importance for the decision of the case. The authority may fix a time limit for making comments.

It is clear from the provision that there is a duty to hear a party if the party cannot be assumed to have knowledge of the fact that the authority is holding the information which has been supplied in connection with the case.

Thus the duty to hear a party also exists even if the party has knowledge of the information concerned, if the party cannot be assumed to know that the authority also has such knowledge.

This makes it possible for the party concerned to comment, supplement or correct information which he has not earlier taken special notice of because he did not know that this information formed part of the basis for the authority's decision in the case.

The provisions concerning the hearing of parties mean that an authority is generally not allowed to make a decision in a case which the party concerned has not brought himself (by application or complaint) without having prior to the decision obtained a statement from the person concerned and informed him that the case has been brought.

4.2. *Exceptions*

The authority's duty to hear the parties as regards certain items of information in the case will lapse in a number of cases, cf. section 19 (2) of the Administration Act.

This applies for instance in cases where the nature of the information and the special nature of the case mean that the authority is satisfied that there is nothing which speaks against making a decision on the existing basis and in cases where a postponement of the case would mean that it would not be possible to comply with a statutory time-limit for deciding the case.

The duty to hear the parties will also lapse if the party's interest in a postponement of the case is deemed - in quite exceptional cases - to have to be set aside due to major considerations of public or private interests which speak against such postponement or if the party is not entitled to inspection of the documents containing the information concerned, cf. point 5 below.

Finally, the duty to hear the parties lapses if the decision which it is the intention to make will affect a larger non-ascertainable group of persons, enterprises, etc. or if the submission of the information to the party would otherwise present major difficulties or if special provisions have been laid down by statute which ensure that the party will have a right to obtain information about the basis for the intended decision and to give a statement in the case before the decision is made.

4.3. *Hearing of a party on his own initiative*

Under section 21 (1) of the Administration Act any person who is a party to a case may at any stage of the examination of the case request that the case is postponed until the party has submitted his statement in the case. The authority may fix a time-limit for submission of such statements.

This provision should be seen in the context of the rules on the right to inspect documents, cf. point 5 below, but the right to request a postponement of the decision in the case applies whether or not the party uses or has used his right to inspect documents.

The right to request a postponement of the decision in a case does not apply if such postponement would mean that it would not be possible to comply with a statutory time-limit for deciding the case, or if the party's interest in the postponement is deemed to have to be set aside due to major considerations of public or private interests which speak against such postponement, and if special statutory provisions exist which ensure that the party will have a right to make a statement concerning the case before the decision is made.

5. *Whether all administrative documents must be placed at the disposal of interested parties. Eventual exceptions to the rule.*

5.1. *The main rule as regards a party's right to inspect documents*

Since the middle of the preceding century, rules have existed in Danish law which have to a certain extent given the parties the right to inspect documents.

This right was significantly extended in 1964. The rules in force as regards the parties' right to inspection of the documents in a case are laid down in the Administration Act which came into operation in 1987.

Section 9 of the Administration Act directs that any person who is a party to a case in which a decision has been or may be made by an administrative authority may request to be informed about the documents of the case.

5.2. *Exceptions*

There are certain exceptions to this main rule which may be justified partly by considerations of the function of the documents and partly by the content of the documents. In actual practice, these exceptions are not frequently used. The general impression of the practice is that the person who is a party to a case has access to all documents in the case except documents which have been drawn up by the authority itself and which only reflect the authority's own preliminary deliberations in the case. The authority's final deliberations will appear from the reasons given in the decision.

5.2.1. *Exceptions justified by considerations of the function of the documents*

The authorities' own internal working documents belong to the category of documents which may - due to their function - be comprised by the exceptions as regards disclosure of documents.

In cases where the reason for refusal to grant permission to inspect documents is the function of the document, the authorities do not have to consider whether the individual items of information in the document would be useful for the party concerned or to the detriment of the authorities.

The whole document may in this case be exempted from the duty of inspection irrespective of the nature of the information. The right to inspect documents should, on the other hand, be granted as regards information contained in the documents concerned regarding the actual circumstances of the case which is of essential importance to the decision of the case and which is only available in the documents concerned, unless the information can be excepted under the rules mentioned below under point 5.2.2.

5.2.2. *Exceptions justified by considerations of the nature of the information*

In addition to refusing to comply with the request for inspection of documents due to the functions of the documents, the right to inspection of documents by virtue of section 15 of the Administration Act may also be restricted to the extent that the party's interest in being able to use this knowledge for his own benefit is deemed to have to be set aside for *decisive* considerations of the person concerned or other private or public interests.

As examples of items of information which may - depending upon the nature of the case - be exempted from the right to inspect documents under this provision one could mention information concerning other persons' purely private affairs, information concerning national security, the relationship with other foreign states, the public sector's economic interests as well as information which may influence the prevention and investigation of offences, etc. and also the implementation of public control, regulatory and planning activities.

The idea underlying this provision is that the authority which has the ultimate say in the case and consequently - under section 16 of the Administration Act - has to deal with applications for inspection of documents should balance the interest of the party in obtaining this information against the interest of a third party or any public authority in ensuring that the information in question is not passed on to the party concerned.

If this concrete balancing of interests leads to a situation where there is only ground for exempting part of a document from the duty to grant inspection, or perhaps even individual words or sentences, the party concerned shall be informed of the content of the rest of the document, cf. section 15 (2) of the Administration Act.

In such cases, the party concerned shall be informed of the fact that certain items of information have been left out and of the nature of the information, unless the purpose for leaving them out will thereby be frustrated.

6. *Whether the lack of administrative decision is illegal, where a time-limit for deciding is established by Law, either automatically or following an application. Whether there is a principle of Law, which requires the authorities to answer any application not manifestly absurd or belated. Whether this lack of decision is illegal in the same sense as a decision contrary to the Law.*

6.1. *Normally, statutory provisions on the basis of which an administrative authority has to make a decision in relation to individuals do not lay down time-limits within which the decision must be made.*

The length of what must be considered a reasonable time for dealing with a case must be considered on a case-by-case basis with due account being taken to the number of actions required for an appropriate illustration of the case, whether there are concrete obstacles to such actions, whether particularly time-consuming investigation is required, whether the case - taking into account its special nature - is urgent, and the relationship between the resources of the authority and its tasks.

Specific legal provisions prescribe that the authority shall make its decision «without delay» or «as soon as possible». The above-mentioned considerations may also in these cases be of importance to an evaluation of the question whether the duration of the time it has taken to decide the case has been acceptable.

If the time spent on a case exceeds what is acceptable, the case may be raised by a superior authority or by the Parliamentary Ombudsman and in serious cases it may, if appropriate, be considered to make the public servants concerned liable for any disciplinary offences.

Some statutory provisions contain a precise time-limit within which the authority must respond to any approach (application, request, etc.) from private citizens, but not necessarily have made a decision. An application for permission to inspect documents must thus be replied to «not later than 10 days after the application was received». Any failure to observe such a time-limit might lead to criticism and possibly disciplinary action.

In cases where an authority may - when deciding a case - according to a statutory provision grant a right to a person, but where the authority fails to make a decision in the matter within an acceptable period of time or within an express time-limit it will *not* be possible to give the statutory provision «direct applicability» as is the case within the Community law as regards EC-Directives which have not been implemented within the fixed time-limits.

The citizen may thus not consider a permission to have been granted because the authority has failed to consider the application and make a decision thereon within the time-limit fixed or otherwise within a reasonable period of time.

But the person concerned may - depending upon the special circumstances - obtain a court order to the effect that the authority will be ordered to make a decision (grant the permission etc. or turn it down) and - depending again upon the special circumstances - he may have a claim for compensation against the authority for any loss he may have suffered in connection with the case.

6.2. *The effect of submitting an application to a competent authority will normally be that the authority will have a duty to consider the case and make a decision. These effects will, however, depend upon whether the application satisfies the requirements laid down in any special legislation within the field to which the application relates or under the general law in force.*

Under Danish law there is no general rule concerning form and content of an application.

As regards the content, the only requirement that can be established is that it must appear from the application what the application concerns, but no requirement can be made to the effect that any information required for the consideration of the application which is held by the applicant shall appear in the application.

The Administration will normally follow the so-called «official maxim» under which it is the duty of the Administration to ensure that the information which forms the basis for deciding the case is sufficient before it makes its decision, and as an element of its general duty to offer guidance it will be under an obligation to try to clear any ambiguities by contacting the applicant.

If a time-limit for an application is fixed by statute, special authority will normally be required in order for an application received after the expiry of the time-limit to be dealt with.

If the time-limit for applications has been fixed administratively under powers conferred by a statute, there is wider scope - but no general obligation - for considering the substance of an application submitted too late. The decision whether to consider the substance of an application in such cases will be based on the discretion of the authority, and especially the reasons for the delay will be of importance.

Where the authority is not - against the background of what has been stated above - under an obligation to consider the substance of an application, the authority should in accordance with good administrative practice notify the applicant of its decision to take no further action in relation to the application.

7. *There are occasions on which the Administration may or may not make use of a power; or can choose with regard to the time or to the way of using it. Whether this choice can at times be freely made as in the case of an individual, who may or may not enter into, or terminate, a contract. Whether, on the contrary, these choices are always discretionary, in the sense that:*

- a) they must protect the public interest, and ensure the equal treatment of individuals involved, and*
- b) they are subject, on these grounds to judicial scrutiny.*

Many administrative actions - that is statements which are to declare what is or shall be law in a specific case - are, under certain conditions, prescribed by statute, so that the authority will have no choice if these conditions are satisfied.

In other cases, statute law will give the Administration a right - more or less at its own free discretion - to decide whether or not to make the administrative decision.

This difference between the Administration's application of law and its discretionary powers is of vital importance.

If the decision is bound (application of law), the courts of law will have a right to try the application of law by the Administration.

If statute law gives the administrative authority the possibility of exercising discretionary powers, such discretionary powers will often be subject to a number of unwritten restrictions established on the basis of theory and practice. Among such restrictions are the maxim of abuse of power (*détournement de pouvoir*) and the equality principle under which cases which are more or less identical should be treated equally.

The courts supervise that the authority complies with these unwritten internal restrictions in the exercise of discretionary powers. But the general opinion is that the exercise of discretionary powers as such in specific cases cannot be tried by the courts, cf. point 9 below.

8. *Whether these decisions, or lack of decisions, can be challenged in front of impartial non-judicial authorities, making use of formal contradictory procedure.*

Under Danish law there is a general right to bring a complaint against administrative decisions before a higher administrative authority, and, in the last instance, before the Minister. The authority before which the complaint is brought may try the decision in its entirety and in this connection reverse the discretionary decision of the lower authority.

In certain cases, the right to bring a complaint before the Minister has been excluded by statute; instead there will often be a provision to the effect that the complaint against a decision can be brought before an independent board or council.

In other, more rare, cases the right to bring a complaint is completely excluded. The case is only considered by a single administrative authority. If the statute provides that the decision shall be made by a Minister in the first instance, the case will also be dealt with administratively only once, unless it is possible, in exceptional cases, to bring an appeal against the Minister's decision before an independent board or council.

9. *Whether there is access to the Courts against all administrative decisions, or lack of them, as well as against the decisions, or lack of them, taken by impartial non-judicial authorities.*

According to section 63 of the Danish Constitution Act, the courts have a right to try all questions concerning the limits of the powers of public authorities.

As a starting point the courts are thus - on application - entitled to try all decisions, including decisions not to act, whether such decision has been taken by an administrative authority in the traditional sense or by an independent board set up by statute for the purpose of taking decisions which should otherwise be taken by an administrative authority in the traditional sense.

It is generally assumed in Danish administrative law theory that the courts' powers to try such decisions under section 63 of the Constitution Act do not include the Administration's exercise of discretionary powers. In recent administrative law doctrine, this viewpoint has been modified as the distinction between application of law which can be tried by the courts and discretionary decisions which cannot be tried by the courts, but be used as premises, is considered to be only the main rule to which exceptions can be made. According to this view, the exercise of discretionary powers is subject to certain legal restrictions, and the compliance with these is supervised by the courts.

Under all circumstances, the courts supervise that no abuse of powers takes place in connection with the exercise of discretionary powers, that the equality principle is complied with and that the discretion is otherwise based on a professionally sound and adequate basis.

10. *Whether regulations issued by administrative authorities (= règlements) may be directly challenged in the Courts.*

10.1. *Enforcement of rules of law*

Under Danish law, private individuals have no general right to bring an action - a so-called *actio popularis* - to enforce the statute law of the country or to enforce administrative rules and regulations of a general nature issued by the authorities under powers conferred by such statute law.

Any person who contests the validity of a rule of law must have a direct legal interest in the final settlement of a legal question, for instance an interest in the setting aside or variation of a specific decision which affects the person concerned and which was taken by an authority on the basis of the rule of law contested.

When deciding whether private individuals in a given situation have a right to bring an action to enforce public law rules and regulations the courts will normally estimate whether the rule of law in question must primarily be considered to have been focusing only on public interests while any benefits to individual persons (including the plaintiff) have only been in the nature of corollary effects.

If the considerations which are assumed to form the basis of the rule of law are of a completely different nature than the private individual's interest in compliance with the rule of law, the private individual will often not be considered to have a valid cause of action and the case will be dismissed by the courts.

10.2. *Contesting the validity of rules of law*

It follows from section 63 of the Constitution Act under which the courts have a right to try any question concerning the limits to the powers of public authorities - that the courts may also try questions concerning the validity of orders (statutory instruments).

The question concerning the validity of orders will as mentioned - mainly arise in connection with a concrete case, for instance a criminal case concerning violation of a provision in an order. If the order or at least the provision concerned is found to be invalid, the person charged will be acquitted. The question of validity may also come up for adjudication in a criminal case against a person who has failed to comply with any mandatory or prohibitory notice or injunction given under powers conferred by the order. If the order is found to be invalid, the person charged will be acquitted, also in this case.

The question concerning the validity of an order may also arise in connection with civil proceedings, for instance in cases where a public authority has come up with an individual claim under an order, for instance a claim for payment, against a defendant who challenges the validity of an order. If the court finds this to be the case, judgment will be given in his favour.

Cases concerning the validity of an order may also be brought by a private individual. The bringing of legal action is conditional upon the person concerned having the required legal interest, for instance because the order, directly or indirectly, interferes with his concrete, substantive or ideal interests.

The claim should be drafted in such a way that judgment can be obtained to the effect that the person concerned will not be bound to comply with the order or any decision made by virtue of the order. If it is a general claim for the order itself to be declared void without any bearing on a concrete current interest on the part of the defendant, the case will be dismissed, cf. point 10.1

Under Danish law it is not possible for the courts to cancel either an act or an order. What the courts can do in the individual cases brought before them is to abstain from applying the unconstitutional act or invalid order.

The difference between a system under which cancellation may take place of (an act or) an order and a system - like the Danish system - under which cancellation may not take place, but where the only remedy for the courts is to abstain from applying the rule of law in individual cases because the rule of law is considered to be invalid, is, however, not of major practical importance.

The respect of the administrative authorities for the decisions of the courts means that any (act or) order which has been set aside by an order of court will not be brought into application by the authorities in relation to the citizens. The order will be repealed or amended, and any decisions of an onerous nature concerning other citizens will to a wide extent be resumed and cancelled or changed.

11. *Whether lawsuits dealing with administrative decisions should be especially rapid, in view of the public interests involved. Whether there are rules to ensure this rapidity.*

Under Danish law there are no general rules concerning the priorities given to different cases by the courts or time-limits within which the courts must commence lawsuits or bring them to an end.

It is up to the courts themselves to organise their work, and they themselves decide in what order cases will be dealt with.

However, the courts try to speed up actions of an urgent nature. This applies for instance to cases concerning the legality of cases where a child is compulsorily removed from its home and cases where an injunction, etc. is sought. Efforts are also being made to deal rapidly with cases where considerations of enforcement of law and order speak in favour of a rapid decision; this applies, for instance, to actions for assault and battery and similar offences against a person.

The fact that the case concerns the legality of a decision made by an administrative authority may - depending upon the nature of the decision and its significance for the person affected - mean that there is a special interest in a rapid decision. Generally, cases concerning the exercise of powers by administrative authorities - which, in this country, are dealt with by the ordinary courts of law - will be given no priority over other types of cases dealt with by the courts.

12. *Whether the judge can give orders regarding the contentious matter for the duration of the lawsuit, either by granting a suspension of the administrative decision or by granting for the time being a decision, which the party had hoped to obtain.*

12.1. *Suspensive effect*

According to section 63 (1) of the Constitution Act the courts have a right to try all questions concerning the limits of the powers of public authorities.

Any person who wants to raise such a question may, however, not - by bringing the case before the court - escape the duty to comply for the time being with the decision of the authority concerned.

Thus legal action brought against an administrative authority with a claim that a decision made by the authority is not legal will not in itself have suspensive effect, and there are no general provisions under which the courts may give the bringing of legal proceedings suspensive effect.

The decision of the authority will thus stand and must be complied with until the decision may be declared void by order of the court (or changed by an administrative body higher up in the hierarchy).

If the person concerned fails to comply with the decision of the authority and the decision is later held to be void, no punishment will be imposed for failure to comply with the decision during the period up to the making of such a court order.

The provision laid down in section 63 (1) clause 2 of the Constitution Act does not prevent the legislature from giving a question suspensive effect. It may thus be provided by statute that any action brought shall postpone the enforcement of a decision. This has actually happened in several cases in different fields of law which are, however, characterised by the fact that the suspensive effect is not unconditional, but is left for the court to decide. By way of example, one could mention different cases of revocation or deprivation of a public licence, etc. to exercise professional activities.

The administrative authority itself may also give questions suspensive effect unless important considerations of private or public interests speak against it.

12.2. *Preliminary decisions*

The question concerning judges' possibility of granting on a preliminary basis the decision which a party seeks to obtain will mainly arise in cases where the legality of an administrative authority's refusal to grant a permission has been brought before the court.

In such cases, there might be a need for the court being able to grant a temporary permission with the effect that the person concerned could - until the final order of the court - lawfully exercise the activities concerned and would, in particular, not be punished for doing so if the order of the court subsequently affirms the refusal given by the authority.

However, this possibility does not exist under Danish law.

Generally, it is not the task of the courts to grant permissions, etc. which are under the general system of law granted by an administrative authority.

If the authority has, therefore, refused to grant a permission, etc. and the court finds that this refusal is not lawful it will make an order to the effect that the authority is «ordered to acknowledge» that the conditions for obtaining the permission, etc. have been satisfied. The permission will then be granted by the administrative authority.

13. *If the judgment is unfavourable to the administrative authorities, whether its enforcement poses problems, which do not arise in litigations between individuals. Whether the Courts are vested with special powers to curb administrative decisions (or lack of them) taken in disregard of this judgment.*

The Danish Administration of Justice Act lays down detailed rules concerning enforcement of judgments. These rules deal not only with enforcement of judgments concerning individual persons' claims against each other and concerning the authorities' claims against private individuals. It will also be these rules that the courts (sheriffs' or bailiffs' divisions) will have to apply in cases concerning enforcement of judgments unfavourable to administrative authorities. No special enforcement rules exist to cover this situation.

However, the authority of the courts is deeply rooted in the Danish conception of justice and culture. It is impossible to imagine a situation in which an administrative authority would refuse to comply with a clear order of a court, also if it is unfavourable to the administrative authority. A refusal to comply with a court order would be misconduct and could lead to disciplinary and penal sanctions for the responsible public servants and to political consequences for the Minister concerned.