

Janvier 1998

Le contrôle juridictionnel des décisions administratives: les rôles respectifs des juridictions administratives et judiciaires et leur relation

Danemark

1. Introduction

Les réponses au questionnaire ont été élaborées pour la préparation de la conférence du XVI^e Colloque entre les Conseils d'État et les juridictions administratives suprêmes de l'UE qui aura lieu à Stockholm du 15 au 17 juin 1998.

2. Le champ d'application du contrôle juridictionnel

2.1 La notion de décision administrative est-elle définie par des textes législatifs réglementaires ou administratifs, ou est-elle clairement délimitée par la jurisprudence?

La notion est assez bien délimitée par la jurisprudence. Le contrôle judiciaire comprend les décisions administratives, y compris les refus et les permis de même que les actes et les omissions.

2.2 Existe-t-il des dispositions légales générales délimitant les décisions administratives qui peuvent être soumises au contrôle juridictionnel et celles qui ne le peuvent pas?

2.3 Existe-t-il en la matière des principes non inscrits dans la loi mais généralement acceptés?

Conformément à l'article 63 de la Constitution, les juridictions peuvent contrôler "toute question concernant l'étendue de l'autorité administrative". Par tradition, il est généralement accepté que le contrôle judiciaire puisse être exclu par la législation, mais

de telles dispositions " finales " sont très rares dans la législation danoise, et elles ont été interprétées de façon très restrictive par les juridictions, celles-ci ayant pris en considération inter alia la composition de l'autorité administrative compétente en la matière (voir la décision prise par la majorité de la Cour Suprême de juin 1997 (UfR 1997, p. 1157 - La Revue hebdomadaire danoise de droit). La Cour a trouvé que la décision était justifiée par une disposition précise de la Loi sur les étrangers, impliquant que la décision prise par la Direction quasi-judiciaire pour les Réfugiés portant sur l'expulsion ne pourrait faire l'objet d'un contrôle judiciaire. Par dérogation à de telles dispositions, les juridictions contrôleront des affirmations indiquant que des erreurs en matière de procédure administrative ont été commises ou que des considérations illégitimes ont été prises en compte.

2.4 Existe-t-il des dispositions législatives, réglementaires ou administratives spécifiques pour les différents domaines du droit?

La Constitution prévoit spécifiquement le contrôle judiciaire en cas de privation administrative de liberté, par exemple internement dans un hôpital psychiatrique et pour les décisions portant sur l'expropriation. Certaines lois prévoient spécifiquement des contrôles judiciaires, par exemple les lois fiscales.

2.5 Quelles sont les caractéristiques principales des décisions qui peuvent être soumises au contrôle juridictionnel (des décisions finales, des décisions obligantes, des décisions contraires aux intérêts des requérants, etc.)?

2.6 Quelles sont les catégories de décisions les plus courantes qui peuvent ou ne peuvent pas être soumises au contrôle juridictionnel?

Le requérant doit avoir un intérêt spécifique et actuel dans l'affaire pendante. Celui-ci porte typiquement sur des décisions obligantes concernant une personne physique ou juridique spécifique, mais des plans d'aménagement du territoire touchant directement une personne peuvent également faire l'objet d'un contrôle. Dans la législation sur l'environnement, la notion "affaire pendante" est définie de façon générale. Il a été possible pour Greenpeace par exemple d'intenter un procès contre la décision sur la construction d'un pont entre le Danemark et la Suède (UfR 1994, p. 780 Ø).

Les décisions administratives ne doivent pas être finales en ce sens qu'elles ne peuvent pas faire l'objet d'un contrôle administratif.

2.7 Quels sont les délais pour effectuer le contrôle juridictionnel?

Il n'existe pas de délai généralisé. Cependant, certaines loi prévoient des délais.

2.8 Des modifications substantielles de la législation sont-elles actuellement en projet sur les points évoqués ci-dessus?

Non.

3. La portée du contrôle juridictionnel

3.1 Le contrôle juridictionnel porte-t-il sur les questions de droit et de fait ainsi que sur les questions d'équité?

Le contrôle porte sur des questions de droit et de fait.

Les juridictions sont également compétentes pour contrôler des mesures administratives prises, c'est-à-dire des domaines où les lois prévoient que l'administration pourrait prendre certaines mesures mais qui ne précisent pas les conditions ou le font seulement de façon assez générale. Cependant, quant à l'équilibrage par l'administration des considérations légales, les juridictions font preuve d'une contrainte judiciaire considérable.

3.2 L'étendue du contrôle diffère-t-elle selon les domaines du droit?

Non.

3.3 Les pouvoirs du juge

3.3.1 Le juge saisi peut-il modifier une décision administrative qu'il estime incorrecte, ou n'a-t-il que la possibilité de l'annuler?

En général, la juridiction peut déclarer nulle et sans effet la décision administrative ou peut, sur la demande du requérant, adjuger des dommages-intérêts. Normalement, la juridiction ne modifiera pas la décision, c'est-à-dire remplace la décision administrative par sa propre décision mais la juridiction peut choisir de renvoyer l'affaire en vue d'un nouvel examen par l'autorité administrative. Cependant, en cas d'affaires fiscales, un montant modifié est souvent stipulé par la juridiction si un examen administratif supplémentaire n'est pas fondé.

3.3.2 Existe-t-il à cet égard des règles différentes selon les domaines du droit?

Non.

3.3.3 Les pouvoirs des juridictions de première instance diffèrent-ils de ceux des juridictions supérieures?

Non.

3.4 Des modifications substantielles sont-elles actuellement en cours ou en projet pour ce qui est de la portée du contrôle juridictionnel?

Non.

4. Les juridictions exerçant le contrôle juridictionnel

4.1 Exposé sommaire de l'organisation juridictionnelle

4.1.1 Quelles sont les différentes catégories de juridictions (juridictions judiciaires, juridictions administratives, juridictions spéciales par exemple)?

En principe deux catégories: Juridictions civiles et pénale. Dans le cadre de ces catégories principales, il existe certaines juridictions spécialisées par exemple la Cour Maritime et de Commerce à Copenhague et la Cour du Travail. Le Danemark n'a pas de juridictions administratives, et le contrôle juridictionnel de décisions administratives peut être exercé par toute juridiction. Cependant, des procès contre les ministères et d'autres autorités de l'administration centrale doivent être portés devant la Cour d'Appel en première instance.

C'est caractéristique pour la législation administrative danoise que les autorités quasi-judiciaires d'appel dans beaucoup de domaines se trouvent 'insérées' entre les autorités administratives normales et les juridictions. Un nombre important de telles autorités ont été créées par la législation et sont chargées d'une partie importante du domaine de droit administratif, par exemple les questions fiscales, la protection de l'environnement, l'obtention d'asile et le contrôle des loyers. Dans un tel système, un grand nombre de différends administratifs sont résolus sans que les parties aient recours aux juridictions bien que les décisions des autorités puissent être contrôlées par celles-ci.. Un autre facteur de distinction est que les lois créant de telles autorités demandent très souvent qu'un juge préside celle-ci. En principe, les preuves et d'autres informations sont collectées ex officio par l'autorité, et normalement les parties n'ont pas besoin d'être représentées par un avocat.

4.1.2 Combien d'instances existe-t-il dans chaque catégorie?

Trois. Quand la Cour Suprême se prononce à titre de troisième instance, une dispense accordée par un comité spécial (Procesbevillingsnævnet - le Comité de Dispense d'Appel) est exigée afin de permettre aux parties de porter l'affaire devant cette Cour.

4.1.3 Combien de juridictions existe-t-il pour chaque instance?

Une Cour Suprême, deux Cours d'Appel, qui dans certains cas se prononcent à titre de juridictions de première instance, et 82 tribunaux de première instance.

4.1.4 Les différentes catégories de juridictions sont-elles coordonnées à certains égards au plan organisationnel, par exemple en ce qui concerne le personnel et les locaux? (n'indiquer que les aspects essentiels).

Oui. Des affaires portant sur l'organisation, par exemple le personnel, les locaux, l'équipement de bureau, sont assurées par le Ministère de la Justice. Les moyens financiers nécessaires au fonctionnement des juridictions constituent une partie intégrante des crédits du Ministère. A présent, un projet de loi gouvernemental proposant la création d'une administration des juridictions indépendante est soumis au

Parlement.

4.2 La carrière du juge

4.2.1 Les carrières de la magistrature sont-elles communes à l'ensemble de l'organisation juridictionnelle ou existe-t-il des filières en principe distinctes?

En principe, deux différentes voies peuvent mener à la nomination au poste de juge mais cette distinction n'est pas liée aux catégories des juridictions. Après l'Université, on peut commencer sa carrière comme juge suppléant auprès d'un tribunal de première instance, suivant une formation et une carrière par le système judiciaire, ou on peut travailler pendant un nombre d'années au Ministère de la Justice assumant un poste temporaire de juge suppléant, celui-ci faisant partie intégrante de la formation. Les juges des tribunaux de première instance sont normalement recrutés parmi les juges suppléants tandis que le taux de juges ayant une carrière précédente au Ministère de la Justice est plus élevé au niveau des Cours d'Appel.

4.2.2. Si les filières sont en principe distinctes, est-il possible de recruter un juge appartenant à une juridiction d'une catégorie pour le poste d'une juridiction d'une autre catégorie, et est-il courant que les juges passent d'une catégorie de juridiction à une autre?

Voir 4.2.1.

4.2.3 Les juges peuvent-ils être recrutés dans d'autres catégories professionnelles, procureurs, avocats ou professeurs par exemple?

Oui. En pratique, la plupart des juges ont cependant suivi la grille de carrière décrite sous 4.2.1. La question portant sur le recrutement des juges est très discutée, et il a été indiqué que le système actuel pourrait décourager des candidats d'autres professions légales. Le Parlement danois étudie un projet impliquant la création d'un Conseil indépendant dont la tâche sera d'étudier des candidatures et de soumettre au Ministre un candidat pour le poste.

4.3 Dans quelle mesure des juges non professionnels participent-ils au jugement?

Dans les affaires civiles, y compris les affaires impliquant le contrôle de décisions administratives, des juges non professionnels participent seulement à certaines catégories de procès, par exemple dans les différends entre les propriétaires d'immeubles et de locataires et à la Cour maritime et de Commerce de Copenhague. Dans les affaires criminelles, au tribunal de première instance, deux juges non professionnels participent au jugement (sauf aux affaires des cours de police et aux affaires où la personne inculpée s'avoue coupable, tandis que trois juges non professionnels participent aux jugements de la Cour d'Appel). Le jugement par un jury est réservé aux crimes les plus graves. Le contrôle légal de décisions administratives pourrait également être exercé par des juridictions pénales, et des juges non professionnels sont dans ce domaine à un pied d'égalité avec le(s) juge(s) professionnel(s).

4.4 Comment les compétences des différentes juridictions sont-elles délimitées au plan de la législation: par des règles générales ou par des énumérations détaillées inscrites dans la loi?

Par des dispositions générales, par exemple "affaires nécessitant des connaissances en matière maritime ou commerciale".

4.5 Quels sont les principes généraux en ce qui concerne les compétences des juridictions (quels types d'affaires sont traités par les juridictions administratives et quels sont les types d'affaire qui appartiennent aux juridictions judiciaires) ?

4.6 Quelles juridictions exercent le contrôle juridictionnel des décisions administratives? Le contrôle peut-il être exercé par plus d'une catégorie de juridictions?

4.7 La tendance est-elle à la création de nouvelles juridictions administratives ou à l'élargissement des compétences des juridictions administratives existantes, ou plutôt à la suppression des juridictions administratives?

Voir 4.1.1. Ayant un système judiciaire à une seule voie sans juridictions administratives, le sujet de répartition de compétences entre différentes catégories de juridictions paraît moins pertinent en ce qui concerne le contrôle judiciaire au Danemark.

4.8 Des modifications substantielles sont-elles actuellement en cours ou en projet dans le domaine de l'organisation juridictionnelle?

Afin d'alléger le fardeau de travail à la Cour Suprême, il a été proposé de réduire le droit de recours dans les affaires fiscales. Dans le système existant une affaire fiscale, décidée par l'autorité fiscale administrative du plus haut niveau qui est une autorité quasi-judiciaire (Landsskatteretten), peut être portée devant la Cour d'Appel en première instance et ensuite à la Cour Suprême. Il a été proposé qu'un tel appel soit soumis à une dispense du Comité mentionné sous 4.1.2 si la valeur de l'affaire est inférieure à DKK 500.000 (environ 65.000 ECU).

Voir également 4.1.4 et 4.2.2.

5. La procédure juridictionnelle

Indiquez si - et le cas échéant en quoi - les règles de procédure administrative se distinguent des règles correspondantes de la procédure judiciaire sur les points suivants.

La procédure dans les affaires administratives sont des procès à deux parties dirigé par les mêmes règles de procédure que les affaires civiles normales. Pour cette raison, la

procédure ne diffère pas, en principe, des affaires normales. Par conséquent, seulement les questions 5.1 et 5.3 sont mentionnées dans ce qui suit.

5.1 Comment la procédure est-elle engagée?

Normalement, par l'engagement d'une procédure légale contre l'autorité administrative par la personne affirmant que la décision est incorrecte. Dans quelques domaines, la législation prévoit que l'autorité administrative devra porter l'affaire devant une juridiction si le citoyen met en question la décision administrative, par exemple dans les affaires où l'administration refuse d'accorder une autorisation pour une activité commerciale ou retire une telle autorisation. Cependant, l'affaire portée devant la juridiction reste un litige entre deux parties, i.e. le citoyen et l'autorité administrative.

5.3 Appartient-il au juge de veiller à ce que l'affaire soit mise en état?

Non, avec peu d'exceptions, à savoir le contrôle de décisions administratives portant sur la privation de liberté (cf. 2.4. ci-dessus).

6. La relation entre les juridictions judiciaires et les juridictions administratives

Les questions ne sont pas pertinentes au Danemark puisque nous n'avons pas de juridictions administratives.

7. Question supplémentaire

Pas de commentaires spécifiques.