

# LA JUSTICE ADMINISTRATIVE EN EUROPE

## - Rapport pour Malte -

### **INTRODUCTION (Historique, Rôle de contrôle et classification des actes l'administration, Définition de l'administration)**

#### **1. Dates significatives de l'évolution du contrôle des actes de l'administration**

Malte fut une colonie britannique durant plus de cent cinquante ans<sup>1</sup>, avec pour conséquence que le droit public maltais, en particulier le droit constitutionnel et administratif, a été très influencé par la common law anglaise, bien que cette dernière n'ait pourtant jamais été officiellement intégrée au droit maltais. Les Cours maltaises ont à plusieurs reprises posé le principe qu'en l'absence de tribunaux administratifs spécialisés similaires à ceux qui existent, par exemple, en Italie ou en France, les Cours civiles ordinaires seraient compétentes pour déterminer la légalité des actes administratifs<sup>2</sup>. Jusqu'en 1981, les hypothèses de contrôle juridictionnel ont été déterminées par les juridictions ordinaires, à la lumière de la jurisprudence anglaise. Des lois spécifiques ont également accordé des droits de recours devant des tribunaux *ad hoc* créés par ces mêmes lois.

En 1981, la situation a changé du fait que le Parlement maltais a promulgué l'« *Act VIII* », lequel est la première législation touchant expressément au contrôle juridictionnel de la légalité de l'action administrative et, en particulier, aux motifs sur lesquels ce contrôle peut être fait et aux solutions pouvant être données par les Cours.

Les motifs du contrôle juridictionnel de la légalité de l'action administrative précisés par l'« *Act VIII* » de 1981 ont été limités dans leur portée, et ces dispositions ont été remplacées par l'« *Act XXIV* » de 1995, lequel introduit de nouvelles et plus larges dispositions dans le « *Code of organisation and civil procedure* » (Code d'organisation et de procédure civile), concernant le contrôle juridictionnel de la légalité de l'action administrative.

#### **2. Rôle de contrôle des actes de l'administration**

Le contrôle de l'action administrative à Malte peut prendre deux formes : soit un contrôle juridictionnel de la légalité de l'action administrative, soit un recours (dans lequel sont normalement contrôlés à la fois le fond et le droit) devant l'un des différents tribunaux *ad hoc* aux domaines spécialisés. Ces tribunaux *ad hoc*, parfois appelés administratifs, mais à distinguer de ceux que la France ou l'Italie connaissent, disposent de degrés variés de compétence et, dans la plupart des cas, une possibilité d'appel - en principe limitée aux questions de droit - est prévue à l'encontre des jugements de ces tribunaux devant la Cour d'appel. Lorsqu'elle traite de tels recours, la Cour d'appel est normalement composée d'un juge unique, mais pourrait également se composer de trois juges en fonction de ce que prévoit

<sup>1</sup> Malte fut une colonie britannique de 1813 à 1964.

<sup>2</sup> *Ullo Xuereb Riccardo v. Magro Enrico nomine* Cour d'appel 17/06/1908 Vol.XX-I-147 ; *Doublett Eduardo et v. Campbell Alexander Victor nomine*, Première Chambre de la Cour civile, *per* F. Buhagiar, 21/01/1928 Vol. XXVII-II-12

la loi créant le tribunal en cause. Si un tel appel n'est pas prévu, la décision du tribunal est alors en elle-même sujette à un contrôle juridictionnel de sa légalité devant les Cours ordinaires.

Le contrôle par les Cours maltaises de la légalité des actes de l'administration a clairement comme objectif l'application de l'Etat de droit. En d'autres termes, il vise à soumettre l'administration au droit et à protéger les droits des individus. Il est basé sur le principe fondamental, inhérent à tout Etat de droit, que les compétences ne peuvent être valablement exercées que dans les limites établies par le Parlement. En fait, la section 469A (1) du Code d'organisation et de procès civile stipule que : « *Sauf exceptions prévues par la loi, les Cours de justice de la juridiction civile peuvent se renseigner sur la légalité de tout acte administratif et déclarer la nullité de tels actes, les invalider ou les priver d'effets seulement dans les hypothèse suivantes :*

- (a) si l'acte administratif viole la Constitution
- (b) si l'acte administratif relève de l'excès de pouvoir sur n'importe quel des points suivants :
  - (i) quand un tel acte émane d'une autorité publique n'ayant pas compétence pour le prendre, ou
  - (ii) quand une autorité publique n'a pas observé les principes de « natural justice » ou les exigences procédurales obligatoires, dans le cadre de la prise d'un acte administratif ou dans les délibérations antérieures à la prise de cet acte ; ou
  - (iii) quand l'acte administratif relève d'un abus de compétences de l'autorité publique du fait qu'il est pris dans des buts impropres ou sur la base de considérations s'avérant non pertinentes, ou
  - (iv) quand l'acte administratif est contraire à la loi. »

De manière similaire, le droit de recours devant un tribunal spécialisé dans un domaine particulier, s'il est accordé, vise également l'application de l'Etat de droit.

### **3. Définition de l'administration**

La section 469 A du Code d'organisation et de procédure civile, qui touche au contrôle juridictionnel de la légalité de l'action administrative, ne parle ni ne définit l'administration, mais s'intéresse au terme « *autorité publique* ». Selon la section 469A, le terme « *autorité publique* » « *correspond au gouvernement de Malte, comprenant les ministres et ministères, les collectivités locales et toute personne morale créée par la loi* ». Il existe une jurisprudence aux termes de laquelle cette définition comprend les sociétés commerciales contrôlées par le gouvernement<sup>3</sup>.

### **4. Classification des actes de l'administration**

Le droit maltais ne contient pas de classification des actes administratifs. De toute façon, la section 469A du Code d'organisation et de procédure civile, concernant le contrôle juridictionnel, dispose que le terme « *acte administratif* » comprend l'édition par une autorité publique de tout arrêté, autorisation, permission, mandat, décision, ou refus de toute demande faite par un requérant, mais n'inclut pas les mesures prises pour l'organisation de

---

<sup>3</sup> *Hotel Cerviola Limited c. Malta Shipyards Limited*, Cour d'Appel, 23 septembre 2009.

l'administration interne de ladite autorité. Sauf cas où la loi prescrit une période dans laquelle il est exigé que l'autorité prenne une décision, l'inertie pendant deux mois d'une autorité publique, suite à la demande écrite d'un requérant, doit être considérée comme constituant un refus.

Il existe une jurisprudence posant que la décision d'une personne morale exerçant une fonction juridictionnelle ou quasi juridictionnelle ne peut être considérée comme étant un acte administratif au sens de la section 469A. D'où, les décisions des tribunaux administratifs, c'est-à-dire des tribunaux spécialisés dans certains domaines particuliers qui entendent des recours dans le cas de différends entre l'administration et des personnes physiques ou morales concernant des actes administratifs, semblent exclues du contrôle prévu à la Section 469A. De toute façon, il a été retenu que les décisions de ces entités juridictionnelles ou quasi juridictionnelles restent soumises au contrôle juridictionnel de leur légalité, en vertu du pouvoir conféré aux Cours civiles par le droit ordinaire, et ceci afin de proposer une solution dans les cas où une autorité juridictionnelle ou quasi juridictionnelle va au-delà de sa compétence ou sanctionne une illégalité<sup>4</sup>.

Il existe également une autre jurisprudence posant que la législation déléguée<sup>5</sup> (ou subsidiaire) ne peut être considérée comme étant un acte administratif au sens de la section 469A, mais un acte législatif pris par l'administration en vertu d'une délégation de pouvoir émanant du Parlement. De nouveau, il a été retenu qu'une telle législation déléguée reste soumise au contrôle juridictionnel de sa légalité à la loi ordinaire, en vertu du pouvoir conféré aux Cours civiles ordinaires d'examiner et de décider si une législation déléguée reste dans les limites des compétences données par la loi à l'autorité compétente, et que ce droit de contester la validité d'une loi est également garanti par la Constitution<sup>6</sup>.

## **I – ACTEURS DANS LE ROLE DE CONTROLE DES ACTES DE L'ADMINISTRATION**

### **A. ORGANES COMPETENTS**

#### **5. Organes juridictionnels assurant le contrôle de l'administration**

Non. A Malte, le contrôle juridictionnel de la légalité d'un acte administratif est entrepris par les Cours ordinaires à compétence civile. Un contrôle sous la forme d'un recours complet, en droit et sur le fond, est parfois attribué à des tribunaux *ad hoc* spécialisés dans certains

---

<sup>4</sup> *Dr. Anthony Farrugia v. Electoral Commission*, jugé par la Cour d'appel le 18 octobre 1996.

<sup>5</sup> La législation déléguée ou subsidiaire fait référence aux réglementations émises par une autorité administrative en vertu des pouvoirs lui étant conférés par une loi. Ces réglementations ont une force juridique égale à celle donnée à une loi.

<sup>6</sup> *Borg Camelo v. Minister responsible for Justice and Home Affairs*, jugé par la Cour d'appel le 8 novembre 2005

domaines particuliers et disposant de degrés variés de compétence. Dans quasiment tous les cas, il existe une possibilité d'appel - en principe limitée aux questions de droit - devant la Cour d'appel à l'encontre des décisions de ces tribunaux. Si un tel appel n'est pas prévu, les décisions de ces tribunaux sont soumises au contrôle juridictionnel de leur légalité devant les Cours ordinaires.

## **6. Organisation juridictionnelle et juridictions compétentes en matière de litiges administratifs**

Le système juridictionnel maltais est, au fond, un système à deux niveaux avec un tribunal de première instance présidé par un juge ou un magistrat, et une Cour d'appel, composée de trois juges quand l'appel est à l'encontre d'une Cour présidée par un juge (« *superior appeal* ») ou d'un seul juge quand l'appel est lancé à l'encontre d'une Cour présidée par un magistrat (« *inferior appeal* »). Les Cours présidées par un juge sont les Cours supérieures tandis que les Cours présidées par un magistrat sont les Cours inférieures. Il existe à côté de nombreux tribunaux aux domaines spécifiques et aux degrés de compétence variés. Dans quasiment tous les cas, il existe un droit d'appel - en principe limité aux questions de droit - des décisions de ces tribunaux devant la Cour d'appel. Lorsqu'elle traite de tels recours, la Cour d'appel est normalement composée d'un juge unique, mais pourrait également se composer de trois juges en fonction de ce que prévoit la loi créant le tribunal particulier. Quand Malte a acquis son indépendance, en 1964, la Cour constitutionnelle a été établie en tant que Cour d'appel pour les questions relevant de la Constitution.

Le contrôle juridictionnel de la légalité de l'action administrative est exercé par les Cours supérieures ordinaires de compétence civile, ce qui signifie qu'en première instance, l'affaire est jugée par le « *First hall* » de la Cour civile. Cette Cour est composée d'un juge, et toute partie touchée par un jugement du « *First hall* » peut former un appel devant la Cour d'appel, composée de trois juges. De toute façon, les appels des décisions du « *First hall* » de la Cour civile concernant le contrôle judiciaire des législations déléguées tombe dans le cadre de la compétence de la Cour constitutionnelle, également composée de trois juges.

Le « *First hall* » de la Cour civile est présidé par divers juges, et l'un d'entre eux peut entendre et déterminer une action en contrôle juridictionnel de la légalité d'un acte administratif. Il n'existe pas de division spécialisée de la Cour s'occupant spécifiquement des actions à l'encontre de l'administration.

La loi prévoit parfois un contrôle sous forme de pourvoi complet à la fois sur les questions de droit et sur le fond, s'agissant de différends concernant les actes administratifs devant les tribunaux *ad hoc* spécialisés dans des domaines spécifiques (impôts, Sécurité sociale, communications électroniques). Il n'existe pas d'organisation uniforme de compétence de ces tribunaux, puisque chacun d'entre eux est établi par la loi avec des compétences particulières. De toute manière, dans la plupart des cas, il existe une possibilité d'appel – en principe limitée aux questions de droit - à l'encontre des décisions de ces tribunaux devant la Cour d'appel. Lorsqu'elle traite de tels recours, la Cour d'appel est normalement composée d'un juge unique, mais pourrait également se composer de trois juges en fonction de ce que prévoit la loi créant le tribunal particulier. Si une telle possibilité d'appel n'existe pas, les décisions de ces tribunaux sont soumises au contrôle juridictionnel de leur légalité par les Cours civiles supérieures de droit commun.

La Cour constitutionnelle entend, entre autre, des appels à l'encontre des jugements du « *First hall* » de la Cour civile, dans le cadre de sa compétence constitutionnelle, concernant les allégations selon lesquelles un acte ou une action administrative porterait atteinte à un droit fondamental, protégé par la Constitution ou la Convention européenne des droits de l'homme. Il est normalement exigé que l'individu ait épuisé toutes les voies de recours, y compris le lancement des procédures de contrôle de l'acte administratif concerné, avant de lancer les procédures constitutionnelles touchant à la violation alléguée des droits de l'homme. La Cour constitutionnelle entend aussi des questions touchant aux élections et à la validité des lois.

## **B. STATUT DES ORGANES COMPETENTS**

### **7. Origine des règles déterminant les compétences des juridictions de droit commun en matière de litiges administratifs**

Le Code d'organisation et de procédure civile, tel qu'amendé par la loi XXIV de 1995 (section 469A), définit les compétences des Cours civiles de droit commun dans l'exercice du contrôle juridictionnel de la légalité des actions administratives. De toute manière, ainsi qu'expliqué plus haut, une jurisprudence pose que les Cours civiles disposent des compétences de droit commun pour exercer le contrôle juridictionnel de la légalité des décisions des tribunaux administratifs et des législations déléguées, puisque ces Cours ont la compétence, selon le Code d'organisation et de procès civile, pour se déterminer sur toute affaire de nature civile<sup>7</sup>.

La compétence des tribunaux administratifs dans l'audition des recours dépend de leur loi constitutive.

### **8. Statut particulier des juridictions administratives**

Non applicable.

## **C. ORGANISATION INTERNE ET COMPOSITION DES ORGANES COMPETENTS**

### **9. Organisation des *juridictions de droit commun* assurant le contrôle des actes de l'administration**

Voir la réponse de la question 6.

### **10. Organisation des *juridictions administratives***

Non applicable.

---

<sup>7</sup> Section 32 du Code d'organisation et de procès civile.

## **D. JUGES**

### **11. Statut des juges et magistrats qui contrôlent l'administration**

Les juges qui siègent à la première chambre de la Cour civile, et entendent donc des actions en contrôle juridictionnel sur la légalité des actes administratifs, n'appartiennent pas à une catégorie spéciale.

D'un point de vue pratique, il est préférable que les arbitres qui siègent dans les tribunaux administratifs disposent d'une large connaissance du sujet intéressant la compétence particulière de ces tribunaux, par exemple impôts, Sécurité sociale ou communications électroniques, mais ce n'est cependant pas une exigence juridique.

### **12. Modalités de recrutement des juges en charge du contrôle de l'administration**

Les juges qui président la première chambre de la Cour civile (juridiction de droit commun) sont nommés, comme tous les autres juges, par le Président de Malte, sur avis du Premier ministre. Pour pouvoir être nommé juge (siégeant dans une juridiction de droit commun) il faut avoir exercé la profession d'avocat ou de magistrat à Malte (ou l'une et l'autre) pendant une période ou un total de périodes de douze ans. Les juges restent en fonction jusqu'à l'âge de la retraite fixé à 65 ans.

Les arbitres siégeant dans les tribunaux *ad hoc* sont normalement nommés par le ministre responsable du domaine particulier sur lequel le tribunal exerce sa compétence. La méthode de nomination est déterminée par la loi particulière ayant constitué le tribunal. Pour pouvoir être nommé arbitre d'un tribunal administratif *ad hoc*, il faut le cas échéant satisfaire aux exigences de la loi particulière créant le tribunal en cause. De tels arbitres ne disposent par conséquent pas toujours d'une qualification juridique même si en principe, la loi concernée prévoit que l'un d'eux doit être avocat. Ils restent en fonction pour la période prévue dans la loi concernée.

### **13. Formation des juges**

Pour être nommée juge, une personne doit, soit avoir pratiqué le métier d'avocat à Malte, soit avoir été magistrat à Malte, soit avoir en partie exercé les deux fonctions durant au moins douze ans ( de manière continue, ou par addition des périodes successives d'exercice).

Pour être nommé arbitre d'un tribunal administratif *ad hoc*, une personne doit satisfaire à certaines exigences, déterminées par la loi particulière ayant constitué le tribunal.

### **14. Avancement et promotion des juges**

Non pertinent, puisqu'il n'existe pas de possibilité de promotions

### **15. Mobilité dans la magistrature**

Le Président de Malte assigne pour chaque juge la Cour ou la Chambre dans laquelle il siège, et peut transférer un juge d'une Cour ou d'une Chambre à une autre. Lors de la répartition des attributions des juges, le Président maltais doit agir sur avis du Ministre ayant la justice dans ses attributions ce dernier devant, lorsqu'il donne son avis au Président, agir conformément aux recommandations du juge-président sur la question.

Un juge peut être assigné à siéger dans une ou plusieurs Chambres ou dans une ou plusieurs Cours, mais ne peut avoir un poste dans l'administration. En fait, il est interdit aux juges d'exercer une autre profession, dans les affaires ou le commerce, ou d'occuper toute autre fonction liée au profit, même de nature temporaire, à l'exception des fonctions juridictionnelles dans les Cours ou tribunaux internationaux ou dans tout organe d'arbitrage international, ou encore de la fonction d'examineur à l'université de Malte.

Une personne peut être nommée en tant qu'arbitre dans plus d'un tribunal *ad hoc*. Ainsi qu'il a déjà été dit, c'est la loi particulière ayant constitué le tribunal *ad hoc* qui détermine les qualifications que doit détenir, éventuellement, l'arbitre. En principe, il peut occuper une place dans l'administration, mais cette possibilité est limitée en pratique par le droit fondamental à un tribunal indépendant et impartial, garanti par la Constitution et par le « *European Convention Act* ».

## **E. FONCTIONS DES ORGANES COMPETENTS**

### **16. Types de recours contre les actes de l'administration**

Dans le cadre des procès en contrôle juridictionnel de la légalité d'un acte administratif, la Cour peut déclarer qu'un acte est nul, invalidé, et sans effet, mais elle ne peut substituer son jugement à celui de l'autorité administrative concernée. Selon la section 469 A du Code d'organisation et de procédure civile, le plaignant peut inclure dans ses demandes une requête en paiement de dommages et intérêts, basée sur la responsabilité supposée de l'autorité publique du fait d'une faute ou quasi-faute de par l'édition d'un acte administratif. Ces réparations ne seront pas accordées par la Cour si, malgré l'annulation d'un acte, il n'est pas prouvé que l'autorité publique ait agi de mauvaise foi ou de manière déraisonnable, ou quand la chose demandée par le plaignant pouvait être légalement et raisonnablement refusée sous l'influence de n'importe quel autre pouvoir.

Dans le cadre des procédures de contrôle, à la fois sur des questions de droit et de fait, devant un tribunal administratif *ad hoc*, le tribunal peut, dans plusieurs cas, renverser la décision de l'autorité administrative, mais tout dépend des pouvoirs lui étant accordés par la loi l'ayant constitué.

### **17. Droit de poser des questions préjudicielles hors article 234 du Traité CE**

Il existe une jurisprudence<sup>8</sup> posant que, si dans le cadre d'un procès devant le « *First hall* » de la Cour civile, comme par exemple un procès en contrôle de la légalité d'un acte administratif, une question surgit quant à la violation de n'importe lequel des droits fondamentaux de la personne humaine protégés par la Constitution ou le « *European Convention Act* » de 1987, et si le « *First hall* » considère que la question soulevée n'a pas un caractère simplement frivole ou vexatoire, cette instance peut alors déterminer la question constitutionnelle avant de se déterminer sur le fond de l'affaire. Il existe un droit d'appel devant la Cour constitutionnelle à l'encontre des décisions du « *First hall* » concernant cette question.

Si la question de la légalité d'un acte administratif se pose dans le cadre d'une affaire civile pendante devant une juridiction ordinaire autre que la 1<sup>ère</sup> chambre de la Cour civile ou devant l'un des tribunaux administratifs *ad hoc*, il appartient à la partie qui invoque l'illégalité de l'acte administratif d'engager une procédure afin que l'acte soit déclaré nul ou sans effet. En pratique, la juridiction saisie de l'affaire civile au fond suspend la procédure dans l'attente de la décision de la 1<sup>ère</sup> chambre de la Cour civile ou de la Cour d'appel en cas d'appel.

Si la question de la légalité d'un acte administratif se pose dans le cadre d'une affaire pénale, la procédure à suivre n'est pas claire. On trouve des décisions datant de la fin des années 40 et du début des années 50 dans lesquelles la juridiction pénale a tranché elle-même la question de l'illégalité de l'acte administratif en cause. On pourrait soutenir, eu égard à l'adoption de l'article 469A du Code d'organisation et de procédure civile, que les juridictions pénales ne peuvent plus se prononcer sur la légalité des actes administratifs. Il n'existe toutefois pas de décisions sur cette question.

## **18. Fonctions consultatives des organes compétents**

Les juges siégeant dans les Cours de droit commun, comme les arbitres siégeant dans les tribunaux administratifs *ad hoc*, n'ont qu'une fonction juridictionnelle, et aucun rôle de conseil.

## **19. Organisation des fonctions juridictionnelles et des fonctions consultatives**

Non pertinent.

## **F. REPARTITION DES FONCTIONS ET RAPPORTS ENTRE LES ORGANES COMPETENTS**

## **20. Rôle des juridictions suprêmes dans l'uniformisation et l'interprétation du droit**

Il n'existe pas de telle procédure à Malte. Les jugements de la Cour d'appel ont une grande force persuasive, mais ne lient pas les futurs jugements.

---

<sup>8</sup> *Angelo Spiteri v. Commissioner of Police*, jugé par la Cour constitutionnelle le 16 avril 1999.

## **II – CONTROLE JURIDICTIONNEL DES ACTES DE L'ADMINISTRATION**

### **A. ACCES AU JUGE**

#### **21. Conditions préalables au recours juridictionnel**

S'agissant du contrôle de la légalité de l'action administrative, la section 469A du Code de l'organisation et de la procédure prévoit que la requête d'un tel contrôle ne peut être faite dans le cas où le mode de contestation ou d'obtention de réparation, en ce qui concerne un acte administratif particulier devant une Cour ou un tribunal, est prévu spécifiquement dans une autre loi.

De plus, une action contestant la validité d'un acte administratif ne peut être lancée avant l'expiration d'un délai de dix jours à partir de la notification à l'autorité administrative concernée d'une lettre ou d'une protestation dans laquelle le droit requis ou la demande invoquée est clairement posée.

S'agissant du contrôle en fait et en droit devant un tribunal *ad hoc*, il n'existe normalement pas de pré-conditions pour exercer un tel droit de recours, mais tout dépend de la loi particulière instituant le tribunal.

#### **22. Droit de saisir le juge**

Toute personne physique ou morale montrant qu'elle présente un intérêt à agir peut lancer une procédure de contrôle de la légalité d'un acte administratif. Dans une affaire, la Cour d'appel a estimé qu'un syndicat présentait un intérêt à lancer la procédure de contestation d'un acte administratif, dans le cas où la question intéresse la légalité d'un acte administratif émis en réaction à une directive émise par ce syndicat à ses membres<sup>9</sup>. De plus, si le plaignant conteste la validité d'une législation déléguée pour des raisons autres que celles d'une violation de droits fondamentaux de la personne humaine, il n'a pas besoin de prouver l'existence d'un intérêt personnel à cette action<sup>10</sup>.

S'agissant des recours aux tribunaux administratifs *ad hoc*, les lois constituant les tribunaux prévoient normalement que la personne contre laquelle la décision est donnée peut déposer un recours, mais cela dépend de la rédaction de la loi instituant le tribunal.

---

<sup>9</sup> *Alfred Buhagiar pro et noe v. Minister for Education*, jugé par la Cour d'appel le 25 janvier 1991.

<sup>10</sup> Section 116 de la Constitution.

Il a été décidé qu'un ministère ne peut poursuivre et contester la légalité d'un acte émanant d'un autre ministère, car le gouvernement est solidaire (« *unitary personality* »)<sup>11</sup>. Les conseils locaux disposent par le droit d'une personnalité morale distincte, et il est donc possible d'estimer qu'ils peuvent déposer une action contestant la légalité d'un acte administratif. La question n'a cependant pas encore été résolue par les Cours.

### 23. Conditions de recevabilité des recours

Comme dans les autres affaires civiles, une personne qui veut contester la validité d'un acte administratif doit prouver qu'il présente un intérêt à agir. Cet intérêt, tel que défini par la jurisprudence, doit se prévaloir de trois caractéristiques cumulatives : (i) légitime ou juridique, (ii) personnel ou direct, et (iii) actuel. L'exigence que l'intérêt soit légitime et juridique signifie qu'il doit être en conformité avec la loi. La seconde condition requise est qu'il doit y avoir un lien déterminé et actionnable entre les parties à l'action. La troisième exigence implique que l'intérêt existe au moment du lancement de l'action et qu'il ne puisse être hypothétique. En d'autres termes, le droit que le plaignant cherche à protéger doit avoir été violé ou directement menacé.

Comme déjà précisé, la Cour d'appel a estimé qu'un syndicat a un intérêt actuel, direct et juridique à lancer des procédures pour contester la validité d'un acte administratif, quand la question concerne la légalité d'un acte administratif émis en réaction à une directive donnée par le syndicat à ses membres<sup>12</sup>. De plus, si le plaignant conteste la validité d'une législation déléguée pour une raison autre que l'atteinte aux droits fondamentaux de la personne humaine, il n'a pas besoin de prouver un intérêt personnel à cette action<sup>13</sup>.

S'agissant des recours aux tribunaux administratifs *ad hoc*, ainsi que déjà dit, les lois instituant le tribunal prévoient normalement que c'est la personne contre laquelle la décision est prise qui peut déposer un recours.

### 24. Délais à l'introduction du recours

La section 469A du Code de l'organisation et de procédure civile prévoit qu'une action devant les Cours ordinaires pour un contrôle de la légalité des actes administratifs doit « *être lancée dans une période de six mois à partir de la date à laquelle la personne intéressée a été mise au courant, ou aurait du être mise au courant, de l'acte en question* ». Il n'est pas obligatoire d'informer les requérants des délais. Ce sont des délais de déchéance<sup>14</sup> qui ne peuvent dès lors être prorogés par la Cour ni par les parties.

S'agissant des actions de contrôle de la légalité de l'action administrative en-dehors du cadre de la Section 469A du Code de l'organisation et de la procédure civile (contrôle de la légalité de la législation déléguée ou des décisions des tribunaux administratifs), il n'existe pas de dispositions légales spécifiques précisant un délai dans lequel l'action doit être lancée.

---

<sup>11</sup> *Director for social Accommodation v. Director of Public Registry et*, jugé par la Première Chambre de la Cour civile du 13 janvier 1993.

<sup>12</sup> *Alfred Buhagiar pro et noe v. Minister for Education*, jugé par la Cour d'appel le 25 janvier 1991.

<sup>13</sup> Section 116 de la Constitution.

<sup>14</sup> *Roberto Zamboni noe c. Direttur tal-Kuntratti*, Cour d'appel, 31 mai 2002.

Toutefois, il existe une jurisprudence aux termes de laquelle si le requérant cherche à faire réformer la décision d'un tribunal administratif et demande simultanément des dommages et intérêts, le délai d'introduction de la demande de contrôle juridictionnel est le même que celui pour introduire une action en réparation, soit deux ans à compter de l'événement qui a prétendument causé le dommage soit, en l'espèce, deux ans à compter de la date de la décision du tribunal querellée.<sup>15</sup> La question de savoir si ce délai de deux ans est prorogeable n'a pas été abordée dans cette affaire.

La question de savoir s'il existe un délai particulier pour mettre en cause la légalité d'actes réglementaires n'a jamais été tranchée par les juridictions.

S'agissant des recours devant les tribunaux administratifs *ad hoc*, le délai pour lancer le recours varie en fonction du tribunal, mais est généralement de quinze à trente jours à partir de la date de la décision, ou à partir de la date de la notification de la décision. Normalement, la loi instituant le tribunal n'impose pas de notification de ces délais à la personne concernée. Ce délai ne peut être prorogé par les tribunaux *ad hoc*.

## **25. Actes de l'administration qui échappent au contrôle du juge**

Comme on l'a déjà exposé à la question 4, la définition de « l'acte administratif » de l'article 469A du Code d'organisation et de procédure civile exclut spécifiquement « toute mesure d'organisation ou d'administration interne à l'administration ». Il s'ensuit que de tels actes d'organisation interne ne sont pas susceptibles de contrôle juridictionnel en vertu de l'article 469A.

Outre cette définition, il n'existe pas de liste définitive des actions ne pouvant être contrôlées par les Cours, mais un petit nombre de lois prétendent exclure leur compétence. Les plus importantes sont les suivantes :

- (a) La Section 742A du Code d'organisation et de procès civile prévoit qu' : « *aucune procédure civile ne peut être lancée contre le Président de Malte quant aux actes pris dans l'exercice de ses fonctions* ». De toute manière, cette clause d'évincement est d'importance limitée puisque la fonction du Président à Malte est une nomination politique, et que le Président occupe de manière générale une fonction formelle et cérémonielle. Bien que le pouvoir exécutif soit toujours exercé au nom du Président, c'est très rarement (en cas de crise constitutionnelle) qu'il peut en réalité agir de sa propre initiative, et il doit agir habituellement selon l'avis qui lui est donné par le Premier ministre et les ministres.
- (b) La Constitution prévoit également que « *la question de savoir si la Commission du service public a valablement rempli toute fonction dont elle est investie par la Constitution ne doit être posée devant aucune Cour* »<sup>16</sup>. Est confiée à la Commission du service public la compétence de donner des avis au Premier ministre sur les nominations, amovibilités et exercice de la compétence disciplinaire sur les agents publics.
- (c) La Constitution prévoit également que « *la question de savoir si la Commission du service public de la justice a valablement rempli toute fonction dont elle est investie par la Constitution ne doit être posée devant aucune Cour* »<sup>17</sup>. Est confié entre autre à

---

<sup>15</sup> *Barbara Emanuele et Bugeja Salvino noe*, Cour d'appel, 12 janvier 2007.

<sup>16</sup> Section 115

<sup>17</sup> Section 101A(14)

la Commission du service public de la justice la compétence de donner des avis au ministre responsable de la Justice ou de toute matière reliée à l'organisation du service public de la Justice, et d'attirer l'attention des juges ou magistrats sur toute défaillance de leur part dans le respect du code éthique les concernant et l'exercice du pouvoir disciplinaire sur la profession juridique.

## **26. Procédure de filtrage des recours**

Aucune des procédures de contestation des actes administratifs, à aucun niveau, n'est soumise à une procédure de filtrage des recours.

## **27. Forme de la requête**

Les procédures de contrôle juridictionnel de la légalité des actes administratifs peuvent être lancées par une requête sous serment. Le type de requête et ses exigences sont réglementés par la loi.

Les procédures de recours devant les tribunaux administratifs sont moins formelles et sont normalement lancées par requête. La réglementation pertinente précise habituellement ce que doit contenir la requête. Si la législation en question accorde une possibilité d'appel à l'encontre des décisions des tribunaux *ad hoc* devant la Cour d'appel, le contenu de la requête en appel est réglementé par la loi.

## **28. Utilisation d'Internet pour l'introduction des requêtes**

Il n'est pas possible d'introduire des requêtes par Internet, et il n'existe aucun projet pour introduire la téléprocédure ou la e-procédure dans un futur proche.

## **29. Coût de l'introduction de la requête**

Un droit de greffe doit être payé pour lancer devant une Cour ordinaire les procès de contrôle de la légalité des actes administratifs.

S'agissant des recours devant un tribunal *ad hoc*, la réglementation applicable peut, ou pas, exiger des droits de greffe. De toute manière, de tels droits sont à payer pour lancer un appel à l'encontre de la décision de ce tribunal devant la Cour d'appel, dans les cas où la réglementation applicable autorise une telle possibilité d'appel.

## **30. Assistance obligatoire d'un avocat**

En ce qui concerne les procès devant les Cours ordinaires pour le contrôle de la légalité d'actes administratifs, les conclusions écrites doivent être signées par un avocat et, si besoin, par un « *legal procurator* » (magistrat). L'assistance d'un avocat n'est pas nécessaire durant

l'audience. Néanmoins, la Cour peut ordonner à une partie qui n'est pas assistée par un avocat d'en engager un si, à son avis, une telle partie est incapable de plaider elle-même de manière adéquate son affaire. Si une telle partie ne peut engager un avocat, la Cour peut nommer un « *official curator* ». De toute manière, en pratique et dans presque tous les cas, un avocat assiste la partie pendant l'audience.

Concernant les recours devant les tribunaux *ad hoc*, une assistance juridique n'est normalement pas requise par la loi. De toute manière, en pratique, un avocat ou un autre spécialiste du domaine juridique concerné (par exemple, un comptable s'agissant des questions d'impôt ou un architecte pour les questions d'urbanisme) est souvent engagé. En ce qui concerne les cas où la réglementation accorde un droit d'appel devant la Cour d'appel, l'assistance d'un avocat n'est pas nécessaire, mais la Cour a la possibilité d'ordonner à une partie d'en engager un, si selon son avis il n'est pas capable de plaider de manière adéquate son cas et, à défaut, peut nommer un des « *officials curators* ».

### **31. Aide juridictionnelle**

Les coûts des procès dans le cadre du contrôle de légalité des actions de l'administration peuvent être pris en charge par l'aide juridictionnelle. L'aide juridictionnelle est accordée par le « *First hall* » de la Cour civile qui, avant de donner sa décision, demande l'avis de l'« *Advocate for Legal Aid* ». Afin de rentrer dans le cadre de l'aide juridictionnelle, le requérant doit confirmer sous serment qu'il ne possède aucune propriété dont la valeur nette s'élève à, ou excède, 6.988,12 €, hors les objets domestiques quotidiens considérés comme raisonnablement nécessaire au requérant et sa famille, et que son revenu annuel n'excède pas le salaire national minimum fixé pour les personnes de dix-huit ans et plus. En calculant la valeur nette du bien, il n'est pas pris compte la résidence principale du requérant ou toute autre propriété, mobilière ou immobilière, qui forme la matière des procès, bien que cette autre propriété soit hors du procès pour lequel l'aide est demandée. La période de computation retenue pour calculer le revenu commence douze mois avant la demande d'aide juridictionnelle.

L'aide juridictionnelle peut également être accordée dans le cadre des procès devant les tribunaux administratifs *ad hoc* si la loi instituant le tribunal particulier accorde le bénéfice de l'aide juridictionnelle, ce qui n'est pas courant. Dans les hypothèses où ce bénéfice est accordé par la loi, la requête doit également être faite devant le « *First hall* » de la Cour civile. La partie lésée peut dans tous les cas demander à la « *First hall* » de lui accorder l'aide juridictionnelle s'il souhaite former un appel à l'encontre d'une décision d'un tribunal *ad hoc* devant la Cour d'appel, lorsqu'un tel droit d'appel est prévu par la loi particulière.

### **32. Sanctions contre les recours abusifs et injustifiés**

Dans le cadre d'une action en contrôle juridictionnel de la légalité des actes administratifs, la Cour d'appel peut accorder des dépens en faveur du défendeur, du fait d'appels frivoles ou vexatoires.

Dans les procès devant les tribunaux administratifs *ad hoc*, tout dépend de la loi ayant institué le tribunal. Il n'est cependant pas courant que cette loi impose une telle amende.

## **B. PROCES**

### **33. Principes fondamentaux du procès et leurs sources**

Le principe fondamental régissant le procès dans tous les genres d'action est le droit à un procès équitable, protégé par la Constitution de Malte et par la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales. De là, le procès est contradictoire, cherchant à assurer l'égalité des armes entre les parties. Il existe un droit spécifique réglementant la procédure devant les Cours ordinaires, à savoir le Code d'organisation et de procédure civile.

S'agissant des tribunaux administratifs *ad hoc*, la loi affiliée stipule la procédure à adopter ou autorise le tribunal à régler sa propre procédure – cette procédure ne pouvant cependant porter atteinte au droit à un procès équitable tel que protégé par la Constitution et par la Convention européenne. L'acte V de la loi sur la justice administrative (chapitre 490 des lois de Malte) qui impose notamment aux tribunaux administratifs *ad hoc* des règles de procédure. Ces règles s'inspirent essentiellement de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme relatif au droit à un procès équitable, et des principes que la Cour européenne des droits de l'homme a fondés sur cette disposition. Toutefois, comme je l'ai déjà dit, ces règles de procédure s'appliquaient déjà à la procédure devant les tribunaux administratifs *ad hoc* avant l'adoption de cette loi.

### **34. Principe d'impartialité**

L'inamovibilité des juges est garantie par la Constitution. Ils ne peuvent être destitués de leur fonction que par le Président de Malte sur adresse de la Chambre des représentants, appuyée sur le vote des deux-tiers des membres, et seulement au motif d'une incapacité avérée à exercer les fonctions (par l'apparition d'une infirmité physique ou mentale, ou pour toute autre cause) ou de mauvaise conduite.

De plus, selon le Code d'organisation et de procédure civile, un juge peut être contesté ou s'abstenir de siéger :

- (a) si il est relié, par le sang ou par alliance, en ligne directe, à l'une des parties ;
- (b) si il est relié par le sang au degré de frère, oncle, neveu, grand-oncle ou petit-neveu ou cousin à l'une des parties, ou si il est relié par alliance au degré de frère, oncle, neveu à l'une des parties ;
- (c) s'il est le tuteur, curateur, ou héritier présomptif de l'une des parties ; s'il est ou a été l'agent de l'une des parties au procès, s'il est administrateur de l'un des établissements ou associations impliqués dans le procès, ou si l'une des parties est son héritier présomptif ;

(d)

(i) si il a donné un avis, plaidé ou écrit sur la cause, ou sur tout autre question connexe ou en étant dépendante;

- (ii) s'il a auparavant pris connaissance du cas en tant que juge ou en tant qu'arbitre ; cette règle ne s'applique pour une décision délivrée par le juge n'ayant pas définitivement jugé du fond de l'affaire en question, ou pour un jugement de classement sans suite ;
- (iii) si il a commis un débours quant à la cause ;
  - (v) s'il doit témoigner ou si l'une des parties propose de l'appeler en tant que témoin ;
  - (e) si lui, ou son épouse, est directement ou indirectement intéressé au procès ;
  - (f) si l'avocat ou le « legal procurator » plaissant devant un juge est le fils, la fille, l'épouse ou l'ascendant dudit juge ;
  - (g) si l'avocat ou le représentant légal intervenant devant un juge est le frère ou la sœur de celui-ci;
  - (h) si le juge ou son épouse ont une affaire pendante contre l'une des parties au procès ou s'ils s'avèrent être les créanciers ou les débiteurs, de telle manière que l'on puisse raisonnablement suspecter un intérêt direct ou indirect pouvant influencer l'issue du procès.

De plus, la Cour constitutionnelle a estimé dans un certain nombre d'affaires que ces motifs de contestation ne sont pas exhaustifs, et que l'impartialité du juge doit également être évaluée vis-à-vis du droit à un procès équitable par un tribunal indépendant et impartial, tel que garanti par la Constitution et la Convention européenne des droits de l'homme<sup>18</sup>.

En ce qui concerne les arbitres siégeant dans les tribunaux administratifs *ad hoc*, leur indépendance varie selon les dispositions de la loi les ayant institués. Normalement, cette loi stipule que les dispositions sur la contestation des juges contenues dans le Code de l'organisation et de la procédure civile s'appliquent de la même manière aux arbitres des tribunaux *ad hoc*. Mais dans tous les cas, une personne peut contester l'indépendance et l'impartialité d'un arbitre d'un tel tribunal en s'appuyant sur la Constitution de Malte et sur la Convention européenne des droits de l'homme.

### **35. Moyens juridiques nouveaux en cours d'instance**

Lors d'un procès en contrôle juridictionnel de la légalité de l'action administrative, le plaignant ne peut pas demander à la Cour de faire quelque chose s'il ne lui avait pas demandé de le faire dans l'acte juridique par lequel il a initié la procédure. Il ne peut non plus normalement invoquer de nouveaux moyens juridiques en cours d'instance.

Cette position se retrouve pour les procès devant les tribunaux administratifs *ad hoc*, bien que cela dépende de la loi instituant le tribunal.

### **36. Personnes autorisées à intervenir en cours de procès**

Lors d'un procès en contrôle juridictionnel de la légalité des actions administratives, toute personne peut demander à la Cour d'intervenir, à condition qu'il prouve qu'il a le même type d'intérêt que celui devant être avancé par le plaignant, ainsi qu'expliqué à la question 23.

Outre l'intervention d'un tiers intéressé dans la procédure de contrôle juridictionnel des actes administratifs, les juridictions peuvent ordonner l'intervention forcée de toute personne en

---

<sup>18</sup> Par exemple dans l'affaire *Sandro Chetcuti et v. Attorney General et*, Cour constitutionnelle, 12 juillet 2005.

tant que défendeur. Une telle injonction peut être faite à la demande d'une partie ou d'office. Pour qu'une telle intervention ait lieu, la juridiction doit s'assurer que la personne dispose du même type d'intérêt que celui qui est exigé du requérant, comme exposé à la réponse à la question 23. L'intervenant forcé est considéré comme défendeur et est habilité à ce titre à déposer des conclusions, à soulever toute exception et à se prévaloir de tous les autres avantages que la loi accorde à un défendeur et la demande peut être accueillie ou rejetée pour ce qui le concerne comme s'il était un défendeur originaire.

Dans le cadre des procès devant les tribunaux administratifs *ad hoc*, il faut se référer à la loi ayant institué le tribunal pour déterminer si une personne intéressée peut intervenir et/ou si l'intervention forcée d'une personne intéressée peut être ordonnée par la juridiction.

### **37. Rôle du ministère public en matière administrative**

Dans les affaires touchant à la matière administrative, l'action est toujours instituée à l'encontre du représentant du ministère concerné par la plainte, et un tel représentant devenant naturellement une partie à l'affaire, il a le droit de défendre son ministère et d'exposer ses arguments, comme toute autre partie privée à l'affaire.

### **38. Institutions comparables au commissaire du gouvernement devant le Conseil d'Etat de France**

Une telle institution n'existe pas dans le système juridique maltais.

### **39. Fin de procès avant jugement**

Le procès peut prendre fin avant le jugement soit parce que le plaignant/requérant se désiste en cours d'instance, soit parce que la Cour/le tribunal administratif *ad hoc*, décide de ne pas donner suite au procès si le plaignant/requérant n'a pas suivi de manière diligente les procédures. La mort d'une partie lésée n'entraîne pas automatiquement la fin du procès, car ses héritiers peuvent poursuivre l'action engagée.

### **40. Rôle du greffe dans la communication des pièces de procédure**

Dans le cadre des procès en contrôle juridictionnel de la légalité de l'action administrative, c'est le service du greffe lui-même qui procède à la communication des requêtes et des mémoires aux parties.

Dans l'hypothèse de procès devant le tribunal administratif *ad hoc*, c'est généralement au secrétariat qu'incombe ce travail.

### **41. Charge de la preuve**

Lors de procès en contrôle juridictionnel, c'est aux parties que revient l'administration de la preuve. Le principe est que celui qui allègue un fait a la charge de le prouver. La Cour se prononce uniquement sur la base des preuves soumises par les parties.

Cette position se retrouve pour les procès devant les tribunaux administratifs *ad hoc*, bien que cela dépende de la loi instituant le tribunal.

#### **42. Modalités de l'audience**

Les procès en contrôle juridictionnel de légalité de l'action administrative se tiennent en public, et les parties à l'affaire (le plaignant et le représentant du ministère concerné) peuvent prendre part au procès, en assistant aux séances aussi bien qu'en présentant leurs argumentations. Il est légal pour la Cour d'ordonner que la cause soit entendue à huis-clos, si la décence ou la morale l'exige. Il est également possible, dans toute autre hypothèse, sur la demande des deux parties, et si une bonne raison est avancée pour cela, que la Cour ordonne que la cause soit entendue à huis-clos.

Dans le cadre d'un recours devant un tribunal administratif *ad hoc*, c'est la loi instituant le tribunal en question qui détermine si l'audience est tenue en public ou à huis-clos, et la manière selon laquelle les parties doivent prendre part à l'audience.

#### **43. Délibéré**

Seul(s) le(s) juge(s) siégeant à la Cour ou le(s) arbitre(s) siégeant dans les tribunaux administratifs *ad hoc* prennent part aux délibérés. Seules ces personnes peuvent y prendre part.

### **C. JUGEMENT**

#### **44. Motivation du jugement**

Lors d'un procès en contrôle juridictionnel de la légalité des actions administratives, la Cour est obligée par le droit de donner les raisons sur lesquelles sa décision est basée, et doit inclure dans le jugement la référence des procédures, des demandes du plaignant et des plaidoiries des défendeurs.

En ce qui concerne les procès devant les tribunaux administratifs *ad hoc*, la loi ayant institué le tribunal prévoit parfois expressément que les décisions doivent être motivées. Avant 2007, même si la loi n'en disposait pas expressément, les Cours ont toujours présumé que c'était une obligation implicite pesant sur les tribunaux administratifs *ad hoc*. Toutefois, la loi de 2007 sur les juridictions administratives n'a laissé subsister aucun doute sur la question en prévoyant l'obligation pour les tribunaux administratifs *ad hoc* de motiver leurs décisions. La loi prévoit également que « *les juridictions administratives indiquent suffisamment clairement les motifs sur lesquels elles fondent leurs décisions. Bien qu'il ne soit pas nécessaire que les juridictions traitent chaque point du raisonnement, un point d'argumentation qui, s'il était accepté, serait déterminant pour l'issue de l'affaire, exige une réponse spécifique et expresse.* »

Les jugements délivrés par les Cours sont plus détaillés que ceux des tribunaux administratifs *ad hoc*. Si la décision d'une Cour ou d'un tel tribunal n'est pas suffisamment motivée, elle peut être annulée.

#### **45. Normes de référence nationales et internationales**

Les normes les plus utilisées sont la jurisprudence maltaise, anglaise et la doctrine (puisque que pour des raisons historiques, le droit public de Malte est influencé par la common law anglaise), la Constitution de Malte et la Convention européenne des droits de l'homme, et le droit communautaire depuis que Malte est devenue membre de l'Union européenne. De toute manière, chacun doit garder à l'esprit qu'une personne ne peut normalement engager de procès en requérant qu'un acte administratif porte atteinte à ses droits fondamentaux protégés par la Constitution et/ou par la Convention EDH, à moins qu'il n'ait épuisé les voies ordinaires, comprenant l'engagement des procédures de contrôle juridictionnel de l'acte administratif.

#### **46. Critères et méthodes de contrôle du juge**

Lors de procès en contrôle juridictionnel de légalité de l'action administrative, la Cour seule a compétence pour déterminer si l'acte administratif concerné est valide ou conforme à ce qu'autorise la loi, mais elle ne peut substituer elle-même les fondements de l'action qui sont, ou étaient, à prendre par l'autorité administrative concernée. D'où, dans de tels procès, la Cour peut seulement déclarer l'acte administratif valable ou nul. Cette solution se retrouve si le procès est entendu en première instance devant le « *First hall* » de la Cour civile, ou s'il est entendu en appel devant la Cour d'appel, ou par la Cour constitutionnelle dans le cadre du contrôle de la législation déléguée.

Dans les procès devant un tribunal administratif *ad hoc*, la loi autorise normalement le tribunal à substituer lui-même les fondements qui étaient à prendre par l'autorité administrative concernée. De toute manière, puisque la plupart des appels contre les décisions de ces tribunaux sont limitées aux seules questions de droit, la Cour d'appel ne peut très souvent que déclarer la décision d'un tribunal valide ou non valide.

#### **47. Répartition des frais et dépens du procès**

Dans les procès de contrôle juridictionnel de la légalité de l'action administrative, la Cour condamne habituellement la partie perdante au procès à payer les frais, y compris ceux de la partie adverse. De toute manière, la Cour a le pouvoir d'ordonner que chaque partie supporte ses propres frais, quand la partie s'est vue rejetée certains points des questions, quand la question posant problème implique des points de droits difficiles, ou quand il existe d'autres fondements.

Dans les procès devant les tribunaux administratifs *ad hoc*, il est nécessaire de faire référence à la loi instituant le tribunal pour connaître la manière dont la question des frais est réglée.

#### **48. Formation de jugement : un juge unique ou une formation collégiale**

Les procès en contrôle de la légalité de l'action administrative sont déterminés en première instance par la « *First hall* » de la Cour civile par un juge unique, et en appel par la Cour d'appel composée de trois juges.

La composition des tribunaux administratifs *ad hoc* varie d'un tribunal à l'autre, selon la loi les instituant. Quand un appel est accordé à l'encontre de décisions de tels tribunaux devant la Cour d'appel, cette dernière est en principe composée d'un juge unique mais elle pourrait aussi se composer de trois juges en fonction de ce que prévoit la loi constitutive de la juridiction concernée.

#### **49. Divergences d'opinion**

Les opinions dissidentes ne sont pas autorisées et il n'existe pas de distinction sur ce point entre les Cours et les tribunaux *ad hoc*.

#### **50. Publicité et notification du jugement**

Les jugements des Cours sont délivrés par écrit et prononcés en public, mais ne sont pas notifiés aux parties.

Les décisions des tribunaux administratifs *ad hoc* sont normalement également délivrées par écrit. Avant 2007, la question de savoir si elles devaient être délivrées en public et notifiées aux parties dépendait de la loi instituant le tribunal en question. À présent, la loi de 2007 sur la justice administrative prévoit que sauf si la loi en dispose autrement, la procédure devant les juridictions administratives doit se dérouler en public.

### **D. EFFETS ET EXECUTION DU JUGEMENT**

#### **51. Autorité de la chose jugée. Autorité du précédent**

L'autorité d'une décision de la Cour/d'un tribunal administratif *ad hoc* contre laquelle aucun appel n'a été formé dans le délai, ou qui n'est pas soumise à une possibilité d'appel ultérieure, a une autorité « *res judicata* ». Cette autorité n'est pas influencée par la nature de l'acte administratif contesté et la décision produit seulement ses effets à l'égard des parties. La décision peut être utilisée comme précédent dans d'autres procès où des questions similaires apparaissent, mais, de toute manière, les précédents n'ont à Malte qu'une valeur persuasive et ne lient pas pour l'avenir.

#### **52. Pouvoirs du juge de limiter les effets du jugement**

Il n'existe pas de loi interdisant la limitation des effets d'un jugement dans le temps. D'où, dans ses jugements, une Cour peut imposer un délai dans lequel une des parties aura à faire quelque chose. Si elle échoue à le faire, le jugement n'aura pas d'effets. Cela est normalement également applicable aux décisions des tribunaux administratifs *ad hoc*, à moins que la loi n'en dispose autrement.

### **53. Garanties du droit à l'exécution des décisions de justice**

Il n'existe pas de dispositions légales spécifiques sur l'application des jugements des Cours ordinaires traitant du droit administratif. Mais le droit général d'exécution des jugements est applicable. Parmi les mandats d'exécution, il existe le mandat « *in factum* » qui est délivré par la Cour. La personne à l'encontre de laquelle le mandat est délivré est envoyé en prison à ses propres frais jusqu'à l'exécution de l'acte de jugement ou durant le temps que la Cour juge nécessaire afin d'assurer une telle exécution. Ce mandat n'est guère utilisé en pratique. Il n'existe pas de distinction entre la mise en œuvre du jugement par les autorités administratives et par des personnes privées.

En ce qui concerne la mise en œuvre des décisions des tribunaux administratifs *ad hoc*, cela dépend des dispositions de la loi instituant le tribunal mais, habituellement, la loi ne contient pas de dispositions concernant l'exécution des décisions du tribunal.

### **54. Mesures récentes contre le délai excessif de jugement**

Il existe à Malte une politique de lutte contre le délai excessif de jugements des affaires devant les Cours. Ces réformes sont la plupart du temps de nature législative. Avant 2007, pareille politique explicite pour les procès devant les tribunaux administratifs *ad hoc* n'existait pas. La loi de 2007 sur la justice administrative prévoit à présent que le délai dans lequel les tribunaux administratifs doivent prendre leurs décisions doit être raisonnable en fonction des circonstances de l'espèce.

Dans tous les cas, une personne peut engager une procédure constitutionnelle afin d'obtenir une déclaration selon laquelle il ne lui a pas été offert une audience équitable dans un délai raisonnable, au sens de la Constitution, et de la Convention européenne des droits de l'homme, et si son action réussit, il peut obtenir réparation à la fois de dommages moraux et matériels.

## **E. VOIES DE RECOURS**

### **55. Répartition des compétences entre les juridictions inférieures et suprêmes**

Dans le cadre du contrôle juridictionnel des actions de l'administration, la Cour de première instance (le « *First hall* » de la Cour civile) et la Cour d'appel ou la Cour constitutionnelle (dans le cas d'un contrôle de la législation déléguée) ont la même fonction, quelque soit l'autorité administrative qui a pris l'action attaquée.

Ainsi que déjà dit, les décisions des tribunaux administratifs *ad hoc* sont souvent matière à des appels - en principe limités aux points de droit - devant la Cour d'appel.

Il n'existe pas de restrictions des fonctions pour les Cours supérieures, sauf concernant certains différends relatifs aux élections, lesquels ne sont pas de la compétence des Cours de

droit commun, mais sont directement déterminés par la Cour constitutionnelle, notamment en cas d'allégation de pratiques illégales ou de corruption pendant une élection.

## **56. Voies de recours**

Comme déjà dit pour les décisions du « *First hall* » de la Cour civile concernant la légalité des actions de l'administration, il existe un droit d'appel à la fois sur les faits et le droit devant la Cour d'appel. A l'encontre de la décision du « *First hall* » sur la légalité de la législation déléguée, il existe un droit similaire d'appel devant la Cour constitutionnelle.

En ce qui concerne les décisions des tribunaux administratifs *ad hoc*, la loi garantit habituellement un droit d'appel à l'encontre des décisions d'un tel tribunal devant la Cour d'appel, mais un tel droit d'appel est normalement limité aux questions de droit.

## **F. PROCEDURES D'URGENCE ET REFERES**

### **57. Procédures d'urgence et référés**

En ce qui concerne les actions de contrôle de la légalité des actions administratives, une partie mécontente peut obtenir un jugement en référé en demandant au « *First hall* » de la Cour civile (qui est toujours composée d'un seul juge) de délivrer un mandat préventif dans le but de protéger les droits dont elle se réclame, en attendant l'audience. Le mandat préventif est délivré sur la base d'un « *prima facie* ». D'où, le juge qui entend de la requête de mandat préventif peut également être celui qui entend également de l'action principale. En ce qui concerne le jugement en référé dans un procès devant les tribunaux administratifs *ad hoc*, il faut se référer à la loi instituant le tribunal. Normalement, de telles lois ne garantissent pas le jugement en référé.

### **58. Conditions de la demande de procédure d'urgence et du référé**

Autant que l'administration soit concernée, un mandat préventif peut prendre la forme, soit d'un mandat de constatation, soit d'un mandat d'injonction d'interdiction. Un mandat de constatation est demandé dans le but de protéger un droit sur des biens meubles, le requérant pouvant avoir intérêt à ce que le bien meuble reste dans sa place ou condition actuelle.

Par ailleurs, l'objet d'un mandat d'injonction d'interdiction est de restreindre pour une personne la possibilité de faire quoi que ce soit qui pourrait être préjudiciable à la personne qui demande le mandat. La Cour ne peut délivrer ce mandat à l'encontre de l'administration qu'à moins qu'un représentant de l'autorité administrative contre laquelle le mandat est demandé ne confirme en audience publique que la chose appelée à être restreinte est en fait en voie d'être réalisée, et la Cour ne satisfera à la demande, après audition des explications données, que si, faute de ce mandat, le préjudice éventuellement causé à la personne qui demande l'ordonnance serait disproportionné par rapport à la situation en cas de réalisation de la mesure dont la suspension est demandée.

## 59. Différents types de référés

Le droit sur les mandats préventifs de constatation est le même que celui applicable entre parties privées. La procédure du mandat d'injonction d'interdiction est différent dans les cas où le défendeur est l'administration, et non une personne privée, parce que, dans ce dernier cas, le droit requiert qu'un représentant de l'administration confirme en audience publique que la chose appelée à être restreinte est en fait en voie d'être réalisée et la Cour ne satisfera à la demande, après audition des explications données, que si, faute de ce mandat, le préjudice éventuellement causé à la personne qui demande l'ordonnance serait disproportionné par rapport à la situation en cas de réalisation de la mesure dont la suspension est demandée. La confirmation sur l'honneur par le défendeur que la chose appelée à être restreinte est en fait en voie d'être réalisée n'est pas exigée dans le cas où le mandat est demandé contre une personne privée.

De toute manière, il existe deux autres types de mandat préventif qui peuvent être délivrés contre une personne privée, mais non l'administration. Ce sont les « *garnishee orders* »<sup>19</sup> et les mandats de saisie<sup>20</sup>.

Dans toutes les autres affaires, la Cour peut, pour une cause juste, ordonner que les procès en contrôle juridictionnel de l'action administrative soit entendus en urgence, dans les affaires où l'audience doit se tenir de manière plus rapidement.

## III – REGULATION DES LITIGES ADMINISTRATIFS PAR DES INSTANCES NON JURIDICTIONNELLES

### 60. Rôle de l'administration dans le règlement des litiges

Une autorité administrative peut dans la plupart des affaires, et de sa propre initiative, contrôler sa décision et la supprimer. Un règlement négocié entre l'administration et la personne lésée est également possible.

### 61. Organes indépendants non juridictionnels compétents en matière de litiges administratifs

Une personne lésée peut soumettre un différend administratif à un ombudsman. De toute manière, la décision de l'ombudsman ne lie pas, puisque c'est seulement une recommandation.

---

<sup>19</sup> Les « *garnishee order* » peuvent être délivrés lorsque le créancier souhaite mettre entre les mains d'une tierce personne de l'argent ou une propriété mobilière, due ou appartenant au débiteur.

<sup>20</sup> Le mandat de saisie d'un bien meuble sous-tend pour le « *marshal* » l'ordre de saisir les possessions du débiteur, pour une valeur égale à celle de la somme réclamée par le créancier, ou de saisir la chose mentionnée dans le titre en vertu duquel l'exécution a lieu.

Toutes les parties au différend peuvent aussi accepter de régler l'affaire par arbitrage, et l'administration peut accepter un règlement par arbitrage avec une personne privée. Il est aussi possible à toutes les parties d'un différend de déférer la question au médiateur. Une Cour ou une autre autorité de jugement peut, de sa propre initiative, et si elle considère que c'est approprié, surseoir à statuer tant que dure la procédure de médiation.

## **62. Modes alternatifs de règlement des litiges administratifs**

Les règles régulant l'arbitrage et la médiation dans les différends privés sont, de la même manière, applicables dans les différends avec l'administration.

En ce qui concerne les plaintes adressées à l'ombudsman, de telles plaintes peuvent être déposées dans un délai de six mois à partir de la survenance du différend et le plaignant doit avoir un intérêt personnel à l'objet de la plainte. L'ombudsman peut également conduire les investigations de sa propre initiative.

Naturellement les discussions peuvent aussi être réglées à l'amiable à tout moment.

## **IV – ADMINISTRATION DE LA JUSTICE ET DONNEES STATISTIQUES**

### **A. MOYENS MIS A DISPOSITION DE LA JUSTICE DANS LE CONTROLE DE L'ADMINISTRATION**

#### **63. Budget moyen affecté à la justice**

Pour l'année 2003, la proportion du budget de l'Etat allouée à l'administration de la Justice était de 0,48%. Cette année là, LM 2 745 445 (environ 6 291 524 €) ont été alloués en salaires, LM 574 675 (environ 1 321 753 €) ont été alloués aux dépenses de maintenance et de fonctionnement et LM 474 711 (environ 1 091 835 €) ont été alloués pour les dépenses principales.

Pour l'année 2004, la proportion du budget de l'Etat allouée à l'administration de la Justice était de 0,37%. Cette année là, LM 2 826 133 (environ 6 500 106 €) ont été alloués en salaires, LM 680 412 (environ 1 564 948 €) ont été alloués aux dépenses de maintenance et de fonctionnement et LM 145 533 (environ 334 726 €) ont été alloués pour les dépenses principales.

En 2005, la proportion du budget de l'Etat allouée à l'administration de la Justice était de 0,42%. Cette année là, 6.366.762 € ont été alloués en salaires, 3.001.477 € ont été alloués aux

dépenses de maintenance, de fonctionnement et aux autres dépenses et 187.156 € ont été alloués pour les dépenses de capital.

En 2006, la proportion du budget de l'État allouée à l'administration de la Justice était de 0,41%. Cette année là, 6.290.999 € ont été alloués en salaires, 2.744.838 € ont été alloués aux dépenses de maintenance, de fonctionnement et aux autres dépenses et 580.957 € ont été alloués pour les dépenses de capital.

En 2007, la proportion du budget de l'État allouée à l'administration de la Justice était de 0,39%. Cette année là, 6.549.713 € ont été alloués en salaires, 2.620.659 € ont été alloués aux dépenses de maintenance, de fonctionnement et aux autres dépenses et 21.476 € ont été alloués pour les dépenses de capital.

En 2008, la proportion du budget de l'État allouée à l'administration de la Justice était de 0,37%. Cette année là, 6.877.481 € ont été alloués en salaires, 2.597.008 € ont été alloués aux dépenses de maintenance, de fonctionnement et aux autres dépenses et 311.246 € ont été alloués pour les dépenses de capital.

Cet argent a été alloué aux Cours de justice. Ces chiffres n'inclut pas l'argent alloué au fonctionnement des tribunaux administratifs *ad hoc*. Le financement de chacun des tribunaux est déterminé par le ministère responsable du domaine de compétence particulier du tribunal.

#### **64. Nombre de magistrats**

Dix-neuf juges et dix-huit magistrats sont actuellement en fonction dans les juridictions de droit commun.

Le nombre d'arbitres siégeant dans les tribunaux *ad hoc* n'est pas disponible.

#### **65. Pourcentage des magistrats affectés au contrôle de l'administration**

Comme déjà dit, le contrôle juridictionnel de l'action administrative relève de la compétence du « *First hall* » de la Cour civile, et les appels à la fois du « *First hall* » de la Cour civile et de la Cour d'appel dans sa juridiction supérieure (composée de trois juges). Les appels des décisions des tribunaux administratifs *ad hoc* sont en principe entendus par la Cour d'appel dans sa juridiction inférieure (composée d'un juge) mais il arrive que ce soit la Cour d'appel dans sa juridiction supérieure (trois juges) qui connaisse de l'appel en fonction de ce que prévoit la loi instituant la juridiction en question. Actuellement, huit juges siègent dans le « *First hall* » de la Cour civile, un juge siégeant dans la Cour d'appel (compétence inférieure) et cinq juges siégeant à la Cour d'appel (juridiction supérieure), portant donc le nombre total de juges qui entendent des affaires concernant les actes administratifs à quatorze, soit 37,8% du nombre total de magistrats et de juges travaillant dans les Cours ordinaires. De toute manière, il est à noter que ces juges n'entendent pas seulement que des affaires à l'encontre de l'administration.

Le nombre d'arbitres siégeant aux tribunaux administratifs *ad hoc* n'est pas disponible.

## **66. Assistants de justice**

Dans leur recherche et décisions, les juges sont aidés par des assistants. Ils sont treize, aidant les juges s'occupant de jurisprudence administrative, et sont divisés de la manière suivante : tous les juges siégeant au « *First hall* » de la Cour civile disposent d'un assistant et cinq assistants sont assignés à la Cour d'appel (juridiction supérieure).

Les assistants doivent avoir obtenu le diplôme de juriste de l'Université de Malte, et doivent posséder le mandat d'avocat.

Les arbitres siégeant dans les tribunaux administratifs *ad hoc* n'ont pas d'assistants pour les aider dans leurs recherches et décisions.

## **67. Ressources documentaires**

Les Cours disposent d'une petite bibliothèque dans laquelle les travaux publiés les plus renommés sont gardés. On y trouve également les volumes de jurisprudences des Cours maltaises.

Les arbitres des tribunaux administratifs *ad hoc* n'ont normalement pas de bibliothèque.

## **68. Moyens informatiques**

Les technologies de l'information sont beaucoup utilisées dans les Cours ordinaires. A côté de logiciels facilitant la rédaction des jugements, il existe une base de données recensant toutes les affaires civiles pendantes, ainsi que celles déjà jugées.

L'utilisation des technologies de l'information par les tribunaux administratifs *ad hoc* varie d'un tribunal administratif à un autre.

## **69. Sites internet des juridictions et autres organes compétents**

Le gouvernement de Malte a son propre site web. Les liens vers les sites des différents ministères, y compris celui du pouvoir judiciaire de Malte et du ministère de la Justice et de l'Intérieur, sont inscrits sur ce site.

Le site Internet du pouvoir judiciaire de Malte contient notamment des informations sur les décisions rendues. Ces informations sont principalement destinées au grand public. Elles tendent à donner un aperçu général des différentes questions soulevées dans le cadre des décisions des juridictions d'appel. Le texte intégral des décisions est disponible sur le site Internet du Ministère de la Justice et de l'Intérieur. Le site Internet du Ministère permet également à son utilisateur de rechercher des décisions ou d'obtenir des informations relatives à des affaires en cours.

Les décisions de certains tribunaux administratifs *ad hoc* peuvent être consultées sur le site web du ministère responsable des questions dont le tribunal s'occupe spécifiquement.

## **B. AUTRES STATISTIQUES ET INDICATIONS CHIFFREES**

### **70. Nombre de nouvelles requêtes chaque année**

Une information spécifique sur les nouvelles requêtes de contrôle juridictionnel n'est pas disponible. Ni l'information quant au nombre de recours déposés devant les tribunaux administratifs *ad hoc*.

### **71. Nombre de dossiers traités chaque année**

Une information spécifique quant au nombre de procès en contrôle juridictionnel entendus par les Cours ordinaires n'est pas disponible. Ni l'information quant au nombre de recours entendus devant les tribunaux administratifs *ad hoc*

### **72. Nombre de dossiers non traités**

Cette information n'est pas disponible, pas plus concernant les affaires de contrôle juridictionnel pendantes devant les Cours ordinaires que concernant les recours pendants devant les tribunaux administratifs *ad hoc*.

### **73. Délai moyen de jugement**

Il n'existe pas de calcul scientifique quant au délai entre le dépôt de la requête et le jugement par les Cours ordinaires mais, en gros, l'affaire prendra deux ans pour être jugée par le « *First hall* » de la Cour civile, et deux autres années pour être jugées par la Cour d'appel. En ce qui concerne les délais dans les procès devant les tribunaux administratifs *ad hoc*, aucune information n'est disponible.

### **74. Pourcentage et taux d'annulation des actes administratifs et de condamnation de l'administration devant les juridictions inférieures**

Cette information n'est pas disponible s'agissant des affaires jugées par les Cours ordinaires ou concernant les tribunaux administratifs *ad hoc*.

### **75. Volume des litiges par domaine**

Cette information n'est pas disponible.

## **C. ECONOMIE DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE**

**76. Travaux et études sur l'influence des condamnations à des dommages et intérêts pour les finances publiques**

Aucune étude n'a été menée sur cette question.