

LA JUSTICE ADMINISTRATIVE EN EUROPE

- Rapport du Royaume-Uni -

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

Au Royaume-Uni, tant les juridictions que les tribunaux spécialisés donnent aux citoyens les moyens de contester les décisions administratives du gouvernement.

Avant 1642, le contrôle des actes de l'administration était entrepris par le « Privy Council of the Queen or King », par l'intermédiaire du « Star Chamber ». Suite à la Révolution de 1688, le « Court King's Bench » prit en charge le contrôle des actes et des actions de nature administrative. Ce système de contrôle juridictionnel resta par la suite quasiment identique jusqu'au XXème siècle.

Diverses dispositions du « Administration of Justice Act » de 1933 introduisirent une procédure relative aux autorisations de recours en matière de contrôle juridictionnel. Il était exigé que le requérant dépose une requête devant la Haute Cour, sans notification au défendeur, et ceci afin d'obtenir la permission de déposer le recours qu'il souhaitait. La Cour était libre de refuser cette autorisation si la requête était infondée ou si le requérant la présentait avec un retard injustifié. Si l'autorisation était donnée, l'affaire pouvait être examinée au fond.

D'importantes décisions de la Chambre des Lords de 1963 et 1969 démontrèrent l'importance et l'applicabilité générale des règles de justice naturelle, et le caractère inacceptable des tentatives de l'exécutif et du législateur pour restreindre le contrôle des actes des autorités publiques.

En 1977, l'ordonnance 53 des règles de la Cour suprême (les règles de procédure qui, à cette époque, gouvernaient les requêtes touchant au contrôle juridictionnel) fut amendée pour permettre à un requérant d'invoquer l'un des cinq recours possibles dans le cadre d'une demande de contrôle juridictionnel (mandamus demandant à l'autorité administrative de se soumettre à ses obligations légales; certiorari, pour annuler un acte administratif ou une décision d'une juridiction inférieure; prohibition, pour interdire à un organe juridictionnel inférieur d'exécuter un acte illégal, une déclaration quant à la loi et une injonction susceptible d'interdire à un organe administratif d'exercer une action illégale ou de l'obliger à ce qu'il s'acquitte de son obligation légale). En 1981, le régime du contrôle juridictionnel connut de nouvelles dispositions légales, prévues à l'article 31 du « Supreme Court Act » de 1981.

En 2000, l'ancienne ordonnance 53 des règles de la Cour suprême a été remplacée par la partie 54 des règles de procédure civile (les « CPR »). En ce qui concerne la procédure de contrôle juridictionnel actuelle, qui diffère de manière significative de celle antérieurement applicable, se référer à la question 26 ci-dessous.

Dans un premier temps, des tribunaux réglementaires ont été créés pour connaître des litiges relatifs aux réglementations introduites à la suite de la révolution industrielle. Ensuite, un grand nombre de juridictions ont été créés pour connaître des litiges résultant d'un nombre croissant de décisions administratives. La réforme Franks (1958) fut la première réforme majeure du système et fut suivie de la loi sur les enquêtes de 1958. En 2001, le système connut encore la réforme de Sir Andrew Leggatt. Les modifications législatives nécessaires pour mettre en œuvre ses recommandations figurent dans la loi de 2007 sur les tribunaux spécialisés, les cours et les voies d'exécution qui met en place un système juridictionnel unique en créant le First-tier et le Upper Tribunal, certaines juridictions demeurant en dehors de ce système comme les juridictions «décentralisées» d'Écosse et d'Irlande du Nord.

La loi de 2007 sur les tribunaux spécialisés, les cours et les voies d'exécution prévoit également le transfert de certaines catégories de contrôle juridictionnel à l'Upper Tribunal. Pour plus de détails, voir la question n° 8 ci-dessous.

De manière générale, les 20 dernières années ont connu une importante augmentation de la portée du contrôle juridictionnel et du nombre de requêtes portant sur un contrôle juridictionnel.

2. Rôle de contrôle des actes de l'administration

Le contrôle judiciaire des actes administratifs vise à s'assurer que les autorités administratives rendent leurs décisions en conformité avec les lois et les droits individuels. Ce contrôle vérifie que les particuliers ont bénéficié d'un traitement équitable de la part de l'autorité qui a pris la décision qui le concerne et accorde réparation adéquate si ces exigences n'ont pas été remplies. La règle de droit occupe une place prédominante dans notre jurisprudence.

La juridiction contrôle la légalité de la décision afin de déterminer si l'autorité auteur de la décision :

1. a dépassé les limites légales de ses pouvoirs;
2. a manqué au respect des règles la justice naturelle;
3. a erronément tenu compte d'une matière sans pertinence en droit;
4. a omis de tenir compte d'une question qu'il devait prendre en considération;
5. a pris une décision que n'aurait prise aucune autorité appliquant correctement la loi;
6. a interféré de manière injustifiée dans les droits que le plaignant tire de la Convention européenne des droits de l'homme : cela peut nécessiter de considérer la proportionnalité de toute ingérence dans les droits individuels tirés de la Convention ;
7. a omis de motiver adéquatement sa décision ; ou
8. a abusé d'une autre manière de ses pouvoirs ou a agi contrairement à la loi.

Les tribunaux réglementaires ou comme on les appelle parfois les tribunaux administratifs doivent établir les faits de la cause avant d'appliquer de manière impartiale les règles juridiques pertinentes. Ils relèvent donc du pouvoir judiciaire. Ils sont souvent considérés comme relevant d'un système d'administration offrant des moyens d'attaquer des décisions administratives conformément aux obligations de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

3. Définition de l'administration

La deuxième phrase de la question appelle une réponse positive.

Toutes les personnes publiques gouvernementales sont soumises au contrôle juridictionnel prévu à l'article 54 du CPR. De plus, d'autres organes exécutant des fonctions de nature gouvernementale sont soumis au contrôle juridictionnel s'agissant de l'exercice de leurs fonctions. Par exemple, l'Institut des experts comptables d'Angleterre et du Pays de Galles et le Conseil Général médical, corps fondés par leurs professions respectives (experts-comptables et médecins), occupent des fonctions légales de régulation de leurs professions et sont soumis au contrôle juridictionnel.

Généralement, le contrôle juridictionnel prévu sous la partie 54 du CPR est applicable à l'encontre de toute décision susceptible d'engager la responsabilité du gouvernement du Royaume-Uni vis-à-vis de la Convention européenne des droits de l'homme.

De toute manière, il doit être gardé à l'esprit que les mêmes règles et procédures juridictionnelles peuvent être applicables en droit privé, s'agissant de conflit entre individus et personnes morales de droit privé sans autorité gouvernementale.

4. Classification des actes de l'administration

Bien qu'il n'y ait pas de classification formelle *per se*, des distinctions pratiques sont faites entre les actes administratifs, judiciaires et législatifs. Certains organismes publics ont le pouvoir (quand cela est autorisé par une législation primaire) d'édicter des actes normatifs généraux par le biais d'une législation déléguée.

De plus, dans les cas où cela est autorisé par une législation primaire ou secondaire, ou en vertu de prérogatives royales, les organismes publics peuvent également édicter des actes individuels, cette possibilité incluant la passation de contrats. De toute manière, il n'existe pas de règles à part concernant les contrats administratifs : soumis aux dispositions applicables, les contrats pris par les autorités administratives avec des personnes morales de droit privé obéissent au régime général des contrats.

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

A. ORGANES COMPETENTS

5. Organes juridictionnels assurant le contrôle de l'administration

Il arrive qu'une autorité administrative puisse contrôler ses propres décisions mais en toute hypothèse, un contrôle juridictionnel des décisions de l'autorité par une Cour ou un tribunal indépendant reste possible à l'égard des décisions de l'autorité y compris la décision qu'elle a

prise sur recours. Le contrôle juridictionnel des actes administratifs est effectué soit par des tribunaux indépendants, soit par les Cours.

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

La loi de 2007 sur les tribunaux spécialisés, les cours et les voies d'exécution a créé une structure juridictionnelle unique. Le First-tier Tribunal connaît des affaires au premier degré de juridiction et l' Upper Tribunal fonctionne principalement comme juridiction d'appel.

Le First-tier Tribunal tranche les litiges entre les particuliers et l'État et les litiges entre particuliers entre eux. La majorité de sa tâche concerne les litiges relatifs à des décisions administratives (par exemple en matière de sécurité sociale et d'impôts sur les revenus). Elle se décompose un nombre de chambres qui est fonction des matières faisant l'objet de recours. Un certain nombre d'autres tribunaux spécialisés prévus par la loi qui connaissent des recours à l'encontre de décisions administratives qui ont déjà intégré le First-tier Tribunal ou pour lesquels cette intégration n'est pas prévue.

L'Upper Tribunal se compose de la chambre des recours administratifs, de la chambre fiscale et de la chambre immobilière. Il connaît des appels à l'encontre des décisions du First-tier Tribunal (et d'autres tribunaux spécialisés de première instance) mais connaît également d'affaires complexes de première instance. En tant que juridiction supérieure, le First-tier Tribunal doit donner suite à ses décisions. Sur autorisation, il est possible de se pourvoir contre les décisions de l'Upper Tribunal devant la Cour d'appel sur des points de droit.

En dehors du système mis en place par la loi de 2007 sur les tribunaux spécialisés, les cours et les voies d'exécution, des lois créant des tribunaux particuliers prévoient généralement des pourvois sur des points de droit soit devant la High Court, soit devant la Cour d'appel. Si aucun pourvoi n'est prévu, les décisions de pareils tribunaux sont habituellement passibles du contrôle juridictionnel de la Cour administrative.

Hormis les cas où il existe une disposition légale indiquant la compétence de contrôle d'un tribunal indépendant, le contrôle juridictionnel des décisions administratives en Angleterre et au Pays de Galles est effectué par la Cour administrative (laquelle fait partie du « Queen's Bench Division » de la Haute Cour de justice).

Il existe (moyennant autorisation de la Cour administrative ou de la Cour d'appel) une possibilité d'appel contre les décisions de la Cour administrative devant la section civile de la Cour d'appel.

Une possibilité d'appel supplémentaire devant la Cour suprême (moyennant autorisation de la Cour administrative ou de la Cour suprême) s'étend aux décisions de la Cour d'appel. De tels appels sont limités aux affaires soulevant d'importantes questions de principe.

Certaines fonctions de contrôle juridictionnel ont été confiées à des juridictions inférieures. Par exemple, le Tribunal d'instance (« County court ») a compétence pour contrôler certaines décisions des autorités locales relatives aux questions de logement.

La loi de 2007 sur les tribunaux spécialisés, les cours et les voies d'exécution prévoit une possibilité de transfert des requêtes en contrôle juridictionnel de l'Upper Tribunal à la High Court of Session (si d'autres conditions sont remplies par ailleurs).

Un organigramme présentant l'organisation des juridictions figure à la question 10.

B. STATUT DES ORGANES COMPETENTS

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

La jurisprudence délimite la portée du contrôle juridictionnel résumé ci-dessus. Certains statuts contiennent des dispositions restreignant le contrôle juridictionnel. Ces dispositions sont interprétées strictement par les Cours, mais interviennent généralement dans les cas où d'autres moyens de contrôle indépendants sont prévus, par exemple par la voie d'un recours à un tribunal indépendant.

8. Statut particulier des juridictions administratives

La compétence légale de contrôle du fonctionnement des autorités publiques est consacrée par l'article 31 de la loi sur la Cour suprême de 1981. La compétence de « contrôle juridictionnel » de l'Upper Tribunal est prévue aux articles 15 à 21 de la loi de 2007 sur les tribunaux spécialisés, les cours et les voies d'exécution (modifiant la loi sur la Cour suprême de 1981 et la loi sur l'organisation judiciaire (Irlande du Nord) de 1978).

La loi sur la Cour suprême ne limite pas la portée du contrôle par la Cour administrative (étant entendu que les injonctions et déclarations quant au droit applicable doivent être données quand « il est juste et opportun » de le faire). L'exercice de cette compétence est encadré par la jurisprudence de la Haute Cour, de la Cour d'appel, et de la Chambre des Lords / Cour suprême.

Certaines catégories limitées de recours en contrôle juridictionnel doivent être transférées à l'Upper Tribunal par le Haute Cour et la Court of Session.

La Haute Cour, la Haute Cour d'Irlande du Nord et la Court of Session ont également la compétence discrétionnaire de transférer des affaires de contrôle juridictionnel à l'Upper Tribunal lorsque certaines conditions sont remplies.

Les tribunaux administratifs ont une compétence limitée et il n'y a pas de droit de recours (révision d'un acte administratif) sauf si la loi le prévoit.

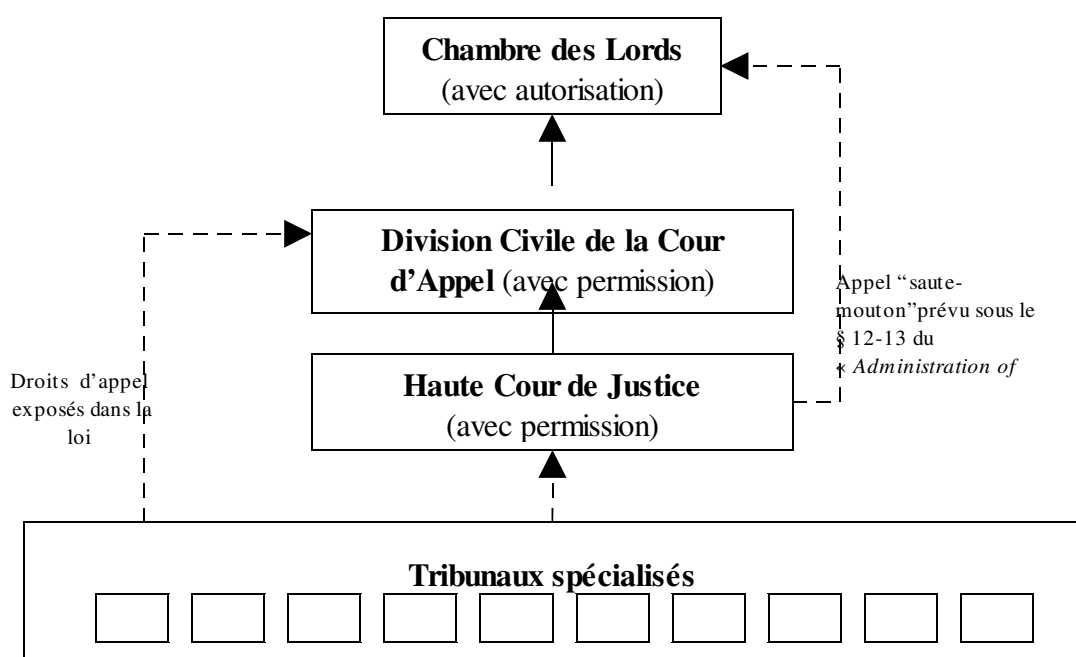
C. ORGANISATION INTERNE ET COMPOSITION DES ORGANES COMPETENTS

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

Voir la réponse de la question 10.

10. Organisation des *juridictions administratives*

Le contrôle juridictionnel de l'action administrative est essentiellement opéré par la Cour administrative. La procédure de recours contre des décisions de la Cour administrative est décrite sous la question 6.



Tribunaux en Angleterre et au Pays de Galles

(Tiré de la Table C du rapport de 2001 rédigé par Sir Andrew Leggatt et intitulé "Tribunals for Users". Les Tribunaux décrits dans le rapport comme étant sur le point de disparaître n'apparaissent pas ici.)

	Tribunaux de première instance	Tribunaux d'appel
Citizen and state tribunals		
Immigration	Immigration Judges of the Asylum and Immigration Tribunal ^a Special Immigration Appeal Commission ^d	
Sécurité sociale et retraite	Appeals Service Criminal Injuries Compensation Appeal Panel Pensions Appeal Tribunal Fire Service Pensions Appeal Tribunal Police Pensions Appeal Tribunal	Social Security and Pensions Appeal Tribunal

Evaluation du domaine foncier	Valuation Tribunal Rent Assessment Committees Leasehold Valuation Tribunal Commons Commissioners Rent Tribunal	Land and Valuation Appeal Tribunal
Finances	General Commissioners of Income Tax VAT and Duties Tribunal Section 703 Tribunal Financial Services and Markets Tribunal ^d	Income Tax, VAT and Duties Appeal Tribunal

Transports	Parking Appeals Service National Parking Adjudication Service	Transport Tribunal
Services sanitaires et sociaux	Mental Health Review Tribunal Mental Health Review Tribunal (Wales) Protection of Children Act Tribunal Family Health Service Appeal Authority Registered Homes Tribunal	Health and Social Services Appeal Tribunal
Education	Admissions Appeal Panels Special Educational Needs Tribunal Exclusion Appeal Panels Registered Inspectors of Schools Tribunal Registered Nursery Education Inspectors Appeal Tribunal Independent Schools Tribunal	Education Appeal Tribunal
Régulation	Competition Commission Appeal Tribunal ^d Copyright Tribunal ^g Consumer Credit Licensing Appeals Discipline Committees Estate Agent Appeals Wireless Telegraphy Appeal Tribunal Aircraft and Shipbuilding Industries Arbitration Tribunal Central Arbitration Committee Insolvency Practitioners Tribunal Chemical Weapons Licensing Appeal Tribunal NHS Medicines (Control of Prices and Profits) Tribunal The Information Tribunal Misuse of Drugs Tribunal Foreign Compensation Commission ^d Meat Hygiene Appeals Tribunal	Regulatory Appeal Tribunal ^e

	Forestry Committees Plant Varieties and Seeds Tribunal Local Government Adjudication Panels	
Party and party tribunals		
Emploi	Employment Tribunal Police Appeal Tribunal Reserve Forces Appeal Tribunal Reinstatement Umpires	Employment Appeal Tribunal

^a Les requérants peuvent demander une ordonnance afin de reconsidérer leur affaire devant le “*senior judge Immigration*” et, en cas de refus, devant la Haute Cour.

^d L’appel est porté directement devant la Cour d’appel.

^e L’appel est porté directement devant la Haute Cour.

D. JUGES

11. Statut des juges et magistrats qui contrôlent l’administration

La Cour administrative fait partie du « Queen’s Bench Division » de la Haute Cour de justice. Seuls les juges de la Haute Cour, ou ceux autorisés à siéger comme juges de la Haute Cour peuvent connaître des questions relatives à la Cour administrative. Les juges ayant la compétence appropriée sont affectés à la Cour par le Président de la Haute Cour (« Lord Chief Justice »). Il n’existe pas de catégories différentes de juges de la Haute Cour selon le contrôle des différents types d’autorités administratives.

Le contrôle juridictionnel au sein de l’Upper Tribunal doit être effectué par un magistrat de ce tribunal

Les juges du First-tier et de l’Upper Tribunal sont respectivement désignés conformément aux annexes 2 et 3 de la loi de 2007 sur les tribunaux spécialisés, les cours et les voies d’exécution . Des juges peuvent être invités à assister le First-tier et l’Upper Tribunal. D’autres membres apportent une expérience non juridique pour trancher les recours impliquant le contrôle d’un acte administratif. Seuls ceux disposant de l’expérience pertinentes sont désignés pour donner leur appréciation.

12. Modalités de recrutement des juges en charge du contrôle de l’administration

Le recrutement de la Haute Cour se fait actuellement conformément aux procédures fixées dans la Partie 4 de la loi de réforme constitutionnelle de 2005. Un nouvel organe réglementaire appelé Commission des nominations judiciaires a pour mission de sélectionner les personnes dont la nomination est suggérée au Lord Chancellor. L’article 63 de cette loi prévoit que la sélection a lieu sur le seul fondement du mérite et que les candidats sélectionnés sont de bonne moralité.

Une fois nommés à la Haute Cour, les juges sont affectés à la liste des juges à la Cour administrative le cas échéant.

C'est le Lord Chancellor qui procède aux nominations au First-tier et à l'Upper Tribunal à partir de la sélection de la Commission des nominations judiciaires conformément aux annexes 2 et 3 de la loi de 2007 sur les tribunaux spécialisés, les cours et les voies d'exécution.

13. Formation des juges

En Angleterre et aux Pays de Galles, les juges sont nommés dans les rangs de praticiens du droit ou parfois d'universitaires. Il n'est pas courant pour un juge de la Haute Cour d'être nommé avant l'âge de cinquante ans. La majorité des juges de la Haute Cour sont généralement des barristers en exercice (au sens large, des avocats) bien que plusieurs juges exercent également la profession de « solicitors » (notaires, conseillers juridiques) et que d'autres, auparavant juges de première instance, aient été promus à la Haute Cour.

De manière générale, les membres du First-tier et de l'Upper Tribunal sont recrutés parmi les praticiens (solicitors et barristers) ayant au moins respectivement 5 et 7 ans d'expérience du droit. Il peut être adéquat de nommer des personnes n'étant ni barrister ni solicitor mais qui selon le Lord Chancellor ont accumulé une expérience en droit qui les rend aptes à être nommés.

La formation judiciaire continue est dispensée par le Conseil des études judiciaires (CEJ). Le CEJ a pour tâche de développer et de dispenser la formation des juges de la Crown court, des tribunaux de première instance et des juridictions supérieures. Il dispense directement des formations aux juges des tribunaux et à ceux exerçant des fonctions juridictionnelles au sein des Magistrates' Courts. Pour plus d'informations, voir son site internet, www.jsboard.co.uk.

14. Avancement et promotion des juges

Les « Circuit judges » peuvent être promus à la Haute Cour. Pour les juges de la Haute Cour, l'unique perspective de promotion est d'être nommés pour siéger comme juges à la Cour d'appel.

Les juges de la Cour d'appel peuvent être promus à la Cour suprême.

Les juges du First-tier Tribunal peuvent être promus à l'Upper Tribunal. Les juges de l'Upper Tribunal peuvent être nommés à la High Court.

Les promotions judiciaires ont lieu au mérite et non en fonction de l'ancienneté.

15. Mobilité dans la magistrature

Les juges de la Haute Cour peuvent passer chaque année une période « on circuit », en entendant des affaires civiles et pénales hors de Londres. Le reste du temps est passé aux « Royal Courts of Justice », à Londres. Les juges de la Cour administrative peuvent entendre des requêtes civiles ordinaires et des affaires pénales mais ce faisant ils siègent alors non pas en tant que juges de la Cour administrative mais comme juges de la juridiction à laquelle la

demande civile ou l'affaire pénale est affectée. Ils peuvent également siéger dans les sections pénales ou civiles de la Cour d'appel, mais sont dans ce dernier cas toujours accompagnés de deux « Lords Justices » (c'est-à-dire de juges de grade supérieur, membres de la Cour d'appel). Traditionnellement, les tâches de la Cour administrative sont exécutées aux Royal Courts of Justice à Londres. Cependant, quatre sièges régionaux ont été institués en avril 2009 pour connaître des affaires administratives. Ces sièges sont situés à Birmingham, Manchester, Leeds et Cardiff

Les juges et membres du First-tier et de l'Upper Tribunal peuvent être affectés à différentes chambres conformément à une politique de désignation publiée par le Premier Président (avec l'accord du Lord Chancellor).

Un juge (ou membre du tribunal) en fonction ne peut occuper d'emploi public.

E. FONCTIONS DES ORGANES COMPETENTS

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

Le rôle de la Cour administrative, dans le cadre d'une demande de contrôle juridictionnel, est de contrôler si la décision attaquée a été prise conformément à la loi. La Cour administrative ne se substitue pas elle-même à l'auteur de la décision, à moins qu'il ne soit évident que la personne publique ne dispose d'aucune marge de manœuvre quant à la décision qu'elle doit prendre.

Les recours qui peuvent être admis par la Cour administrative (en vertu de l'article 31 de la loi sur la Cour suprême de 1981) sont les suivants :

Quashing order¹ (ordonnance d'annulation) – il s'agit d'une ordonnance de la Cour annulant la décision d'une Cour inférieure ou d'un organe administratif. Elle peut laisser l'auteur de la décision, s'il en a la compétence, libre de prendre de nouveau la décision de nouveau.

Prohibiting order² - il s'agit d'une ordonnance de la Cour interdisant à une Cour inférieure ou à l'auteur de la décision d'agir au-delà de sa compétence ou en opposition à la loi.

Mandatory order³ - par cette ordonnance, la Cour ordonne à toute personne, personne morale ou Cour inférieure, de faire quelque chose en rapport avec sa fonction et constituant un devoir public⁴.

Injunction – une injonction émanant de la Cour met en garde une autorité publique contre la commission imminente ou la continuation d'actions illégales⁵, ou force l'autorité à prendre les mesures nécessaires afin de rectifier une omission illégale ou de réparer les dommages causés par une action illégale⁶.

¹Auparavant, le quashing order s'appelait *certiorari*.

²Auparavant, le prohibiting order s'appelait *prohibition*.

³Auparavant, le mandatory order s'appelait *mandamus*

⁴La nature de l'exigence dépend des circonstances mais il est généralement requis que le tribunal ou le titulaire de la fonction exerce un pouvoir discrétionnaire ou remplisse ses obligations.

⁵Cessation

⁶Auquel cas l'injonction revêt un caractère obligatoire.

Declaration – une déclaration constate l'état d'une situation juridique existante.

Des requêtes peuvent également être faites pour obtenir une ordonnance d'habeas corpus, contestant la détention d'un individu.

La Cour administrative peut également accorder des dommages et intérêts, la restitution de biens et le recouvrement de sommes dues.

Saisi d'une requête en contrôle juridictionnel, l'Upper Tribunal est habilité à délivrer des « mandatory orders », « prohibition orders », « quashing orders », « declarations » et « injunctions » et peut accorder des dommages et intérêts, la restitution de biens ou le recouvrement de sommes dues – dans les affaires régies par le droit anglais, gallois ou nord-irlandais. Dans le cadre du contrôle juridictionnel sur transfert de la Court of Session, l'Upper Tribunal a les mêmes compétences de contrôle que la Court of Session.

Lorsqu'il tranche un recours formé devant lui, le tribunal administratif rend un arrêt motivé exposant sa décision en la cause. Il peut également demander à une partie au litige de prendre des mesures. Les juridictions ordinaires mettent en œuvre les décisions en cas de problème.

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

Il n'existe pas de mécanisme formel de questions préjudicielles. De toute manière, quand intervient une véritable discussion entre les parties au sujet du droit applicable, la Cour a compétence pour faire une déclaration en ce qui concerne ce droit et résoudre ainsi ce différend.

18. Fonctions consultatives des organes compétents

Aucun organe judiciaire ni individu n'a de rôle de conseil officiel vis-à-vis du pouvoir exécutif ou législatif.

La création de la Cour suprême du Royaume-Uni, le 1er octobre 2009, a renforcé l'indépendance constitutionnelle de la plus haute juridiction de recours du pays en supprimant la compétence juridictionnelle de la Chambre des Lords. La nouvelle Cour suprême est l'ultime juridiction de recours du Royaume-Uni pour les affaires civiles et connaît des pourvois dans les affaires pénales d'Angleterre, du Pays de Galles et d'Irlande du Nord.

De plus en plus, le gouvernement consulte le pouvoir judiciaire sur les dispositions d'une législation en projet ayant une incidence sur l'administration des cours et tribunaux ou l'administration de la justice. De plus, les juges peuvent être interrogés, soit seuls, soit comme faisant partie d'une assemblée ad hoc, pour effectuer une enquête officielle ou pour faire un rapport sur un problème, le rapport ainsi produit pouvant ensuite servir de base à une proposition de loi.

19. Organisation des fonctions juridictionnelles et des fonctions consultatives

Voir question 18.

La question de la compatibilité des doubles fonctions (autant qu'elle existe) ne se pose plus en raison de la création de la Cour suprême du Royaume-Uni.

Pour autant que l'on sache, le régime précédent dans le cadre duquel le Comité d'appel de la Chambre des Lords était l'ultime juridiction d'appel, n'a jamais fait l'objet d'aucune appréciation des juridictions anglaises ou de la Cour européenne des droits de l'homme. Sous le précédent régime, les Lords of Appeal in Ordinary s'abstenaient d'exprimer des opinions dans les chambres législatives susceptibles de compromettre leur indépendance ou leur impartialité dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles. En fait, à notre connaissance, il n'y a eu aucun procès dans lequel un membre de la Chambre des Lords ait fait l'objet d'une demande de récusation en raison de son appartenance à la Chambre Haute du pouvoir législatif.

F. REPARTITION DES FONCTIONS ET RAPPORTS ENTRE LES ORGANES COMPETENTS

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

Le First-tier Tribunal est lié par les décisions de l'Upper Tribunal, lié à son tour par les décisions de la Cour d'appel quant au droit applicable aux affaires qui leur sont soumises.

Les autres tribunaux administratifs sont liés par le droit tel que défini par la Cour administrative (ou une autre section) de la Haute Cour (ou d'une juridiction supérieure à la Haute Cour).

Les juges de la Cour administrative sont liés par les décisions de la Cour d'appel et de la Chambre des Lords / Cour suprême quant au droit applicable aux affaires qui leur sont soumises.

De manière générale, aucune disposition n'impose expressément ces obligations, mais elles sont observées en pratique, et le refus d'appliquer un précédent d'une juridiction supérieure constituerait une erreur de droit, susceptible d'un appel ou d'un contrôle juridictionnel.

C'est le devoir des avocats présents devant la Cour ou le tribunal d'attirer l'attention du juge sur tout précédent quant aux questions soulevées devant lui, que ce précédent soit favorable ou s'oppose à la cause de son client.

Dans les cas où s'opposent des décisions de juridictions inférieures, une Cour d'appel ou une Cour ayant à entendre d'un contrôle juridictionnel cherchera à résoudre ce conflit et à décider du droit applicable à l'avenir.

II – CONTROLE JURIDICTIONNEL DES ACTES DE L'ADMINISTRATION

A. ACCES AU JUGE

21. Conditions préalables au recours juridictionnel

En principe, une des exigences du contrôle juridictionnel suppose qu'il n'y ait pas d'autre solution possible. Ainsi, lorsque existe une disposition permettant le réexamen d'une décision administrative, le contrôle juridictionnel sera normalement refusé jusqu'à ce qu'ait eu lieu ce réexamen. Le réexamen peut faire ensuite lui-même l'objet d'un contrôle juridictionnel.

Le contrôle juridictionnel ne s'appliquera généralement pas lorsqu'il existe une possibilité d'appel devant un tribunal indépendant. De manière générale, quiconque demande l'autorisation d'avoir recours au contrôle juridictionnel doit généralement présenter un intérêt suffisant à ce que la décision soit contrôlée – Voir la question 23 pour plus de détails.

Enfin, la requête demandant autorisation d'avoir recours au contrôle juridictionnel doit être faite rapidement et, dans tous les cas, et à moins qu'il y ait un motif valable de retard, pas plus tard que trois mois après que les motifs de formation de la requête ne soient apparus pour la première fois - voir la réponse de la question 24 pour plus de détails. Cette exigence est appliquée souplesment.

22. Droit de saisir le juge

La règle générale dispose que n'importe quelle personne physique ou morale est susceptible de former une demande de contrôle juridictionnel. Les groupes d'utilité publique et les associations (comme Greenpeace) sont également susceptibles de former des requêtes en ce sens et le font d'ailleurs souvent. Dans le cas où l'association n'a pas de personnalité morale, la requête est souvent faite pour son compte par une personne individuelle.

Un organe administratif peut chercher à faire contrôler une décision prise par un autre organe du même type.

En général, les personnes directement affectées par une décision administrative disposent d'un droit de recours devant un tribunal administratif conformément à l'article 6 de la CEDH lorsque ce dernier trouve à s'appliquer.

23. Conditions de recevabilité des recours

Selon l'article 31(3) de la loi sur la Cour suprême de 1981, une requête en contrôle juridictionnel ne peut être formée que par un requérant « présentant un intérêt suffisant quant à la question à laquelle est liée la requête ». Ce qui constitue un « intérêt suffisant » doit être considéré comme une question de fait et de degré, la relation entre le requérant et l'objet de la

requête devant être regardée dans toutes les circonstances de l'affaire. En pratique, cette exigence est appliquée souplesment. Les juridictions ont souvent accepté que des groupes de pression et des institutions charitables soient reconnus comme présentant un intérêt suffisant pour ouvrir un contrôle juridictionnel, ceci afin de pouvoir contester les décisions affectant leur champ d'intervention et de compétence.

Toutefois, les plaintes contre les violations des droits conférés par la Convention européenne des droits de l'homme ne peuvent être formées que par la personne victime de la violation. Ainsi que mentionné à la question 21, il est généralement requis qu'il n'existe pas d'autre alternative pouvant convenir au requérant, et ce dernier doit être intervenu rapidement, dans les délais, à moins que les faits ne justifient une prorogation.

Le droit de recours devant un tribunal spécialisé est habituellement octroyé à toute personne visée par la décision administrative.

24. Délais à l'introduction du recours

Dans le cas des requêtes pour contrôle juridictionnel devant la Cour administrative, la règle 54.5 (1) du CPR de 1998 (tel qu'amendé) prévoit que, dans le cadre des demandes de contrôle juridictionnel, la requête doit être formée rapidement et, en aucun cas, pas plus de trois mois après que les motifs soient apparus. L'exigence de rapidité signifie que, même si une requête est déposée avant l'expiration du délai limite de trois mois, il est néanmoins possible que la requête soit refusée pour défaut de rapidité. La question de savoir si la requête a été déposée rapidement sera examinée par la Cour en regard des circonstances de l'affaire. La Cour peut proroger le délai pour des motifs valables.

En principe, le délai commence à courir à la date à laquelle le requérant a été informé de la décision en question. Le retard dans l'information peut justifier une prorogation du délai.

Dans le cas de demandes d'autorisation d'introduction d'une procédure de contrôle juridictionnel devant l'Upper Tribunal, les requêtes doivent être formées rapidement et, en aucun cas plus de trois mois après la date de la décision à laquelle se rapporte la décision (règle 28 (2) des règles procédurales de l'Upper Tribunal de 2008).

Lorsqu'il existe un droit de recours devant un tribunal spécialisé, il existe normalement un temps limite de recours, prévu par la loi ou le règlement de procédure.

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

Il n'existe pas de liste définitive des décisions ou des organes dont les décisions ne sont pas susceptibles d'être contrôlées par la Cour. On peut citer les exemples suivants :

- o les Cours ne peuvent remettre en question la validité d'un acte du Parlement ⁷ (si ce n'est conformément aux règles de l'Union européenne ⁸ ou s'agissant de la compatibilité d'un

⁷Cf. *British Railways Board v Pickin* [1974] 1 All ER 609

⁸Cf. *Equal Opportunities Commission v SoS for Employment* [1994] 1 All ER 910

acte avec la Convention européenne des droits de l'homme⁹).

o l'exercice des « Royal Prerogatives Powers » de l'exécutif en certaines circonstances touchant notamment à des questions politiques ou de Haute administration, par exemple la décision de conclure un traité avec un État étranger (à moins que cela ne soit interdit par la loi), les décisions concernant la défense du pays, la remise de décorations, la dissolution du Parlement, la nomination des ministres de la Couronne.

En l'absence de droit de recours devant un tribunal spécialisé concernant une décision administrative, le contrôle juridictionnel trouve en général à s'appliquer.

26. Procédure de filtrage des recours

Dans le cas des requêtes en contrôle juridictionnel devant la Cour administrative, le requérant doit, en premier lieu, conformément à la règle 54.4 des règles de procédure civile (modifiées) de 1998, demander la permission à la Cour de solliciter un contrôle juridictionnel. Généralement, la permission est accordée si la requête est en état d'être discutée, c'est-à-dire si elle présente de réelles chances de succès.

Le requérant doit déposer devant la Cour les documents évoqués à la question 27 et les communiquer au défendeur qu'est la personne publique. Le défendeur doit répondre à la requête par une constitution en justice aux termes de laquelle il peut chercher à démontrer que la requête doit être rejetée. La requête en autorisation est normalement d'abord examinée sur la base des documents produits par les deux parties, sans audition. Si au vu de ces documents, la permission est refusée, le requérant a le droit de voir sa requête réexaminée lors d'une audience devant un juge unique de la Haute Cour. Le défendeur qu'est l'autorité publique a la possibilité et non l'obligation d'être présent à cette audience.

Si la permission de lancer le contrôle est accordée, la demande au fond sera mise en état d'être entendue par la Cour administrative. Les deux parties sont autorisées à présenter des pièces supplémentaires.

Un appel contre la décision de la Cour administrative de refuser une permission à la suite d'une audience est possible devant la Cour d'appel, si cela est autorisé, soit par la Cour administrative, soit par Cour d'appel elle-même. Cet appel sera autorisé si la Cour considère que la requête présente de réelles chances de succès.

Dans le cadre des recours devant le First-tier Tribunal, les règles de procédures peuvent prévoir le rejet d'une cause si le tribunal considère que des chances raisonnables de succès font défaut. Les recours devant l'Upper Tribunal sur un point de droit se font avec l'autorisation soit du First-tier soit de l'Upper Tribunal. Dans certaines affaires, il existe un droit de réexamen oral si l'Upper Tribunal refuse son autorisation. Les recours devant la Cour d'appel se font sur des points de droit sur autorisation et n'interviennent en général que lorsque le recours soulève un important point de droit ou de pratique.

⁹En vertu de l'article s.4(2) du Human Rights Act de 1998, la Cour peut émettre une déclaration d'incompatibilité concernant une législation primaire qu'elle considère contraire à la CEDH. Cependant, la déclaration n'affectera ni la validité, ni le maintien en vigueur ou l'exécution des législations primaires passées après ou avant que le Human Rights Act soit entré en vigueur.

27. Forme de la requête

La requête en autorisation de recourir au contrôle juridictionnel doit être faite selon la forme appropriée (N461) laquelle (en vertu du §5.6 du « Practice Direction » de la partie 54 des règles de procédure civile (modifiées) de 1998) doit comprendre ou être accompagnée :

- d'un exposé des motifs poussant à solliciter une requête de contrôle juridictionnel;
- d'un exposé des faits invoqués ;
- éventuellement, d'une requête demandant la prorogation du délai durant lequel la requête peut être formée (et les preuves à l'appui de cette demande) ;
- éventuellement, d'une requête demandant des instructions procédurales ;
- de la durée estimée de l'audience;
- de la copie de toute ordonnance que le requérant cherche à réformer;
- si la requête se rapporte à une décision d'une Cour inférieure ou d'un tribunal, d'un exposé agréé des motifs de cette Cour ou tribunal concernant la manière dont a été prise sa décision;
- des copies de tout document sur lequel le requérant cherche à s'appuyer;
- des copies de la législation pertinente et
- d'une liste de documents essentiels devant être lus à l'avance par la Cour.

Dans les recours devant le First-tier et l'Upper Tribunal, les règles de procédure peuvent exiger du requérant qu'il emploie un formulaire prescrit ou qu'il annexe des informations ou des documents particuliers.

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

Pour l'instant, il n'est pas possible pour les requérants d'introduire des procédures par internet devant la Cour administrative. Les procédures peuvent être introduites par télécopie et en cas d'urgence, le juge rend des ordonnances en dehors de heures de fonctionnement de la cour en se fondant sur des informations qui lui sont fournies par téléphone avant que les procédures aient été introduites. Des liaisons vidéo peuvent être utilisées par les requérants ou les témoins et, parfois, par les avocats ne pouvant se rendre à la Cour.

Dans certains cas, il est possible d'introduire un recours devant un tribunal spécialisé par internet.

29. Coût de l'introduction de la requête

La somme initiale pour l'introduction d'une requête en autorisation d'introduire une requête en contrôle juridictionnel est de 50.00 £. Si l'autorisation est accordée par la Cour administrative, une somme supplémentaire de 180.00 £ doit être payée. Des sommes supplémentaires sont à payer pour les requêtes et auditions interlocutoires.

Une somme de 200 £ est à verser à la Cour d'appel afin de demander une autorisation d'appel. Une somme supplémentaire de 200 £ est à payer si la Cour accorde la permission de faire appel.

Un requérant n'ayant pas le moyen de payer ces sommes peut être dispensé de l'obligation de paiement.

Parfois, des frais de justice doivent être acquittés dans les tribunaux spécialisés.

30. Assistance obligatoire d'un avocat

Bien qu'il soit recommandé que le plaignant soit représenté par un conseil (« *solicitor* »), et que son affaire présentée à la Cour par un avocat, la Cour administrative entendra les plaideurs intervenant en personne et souhaitant soutenir leur demande eux-mêmes. Les demandeurs peuvent soutenir leur affaire en personne devant le tribunal, et le font d'ailleurs souvent.

31. Aide juridictionnelle

Les frais du procès peuvent être pris en charge par l'aide juridictionnelle. L'aide juridictionnelle est accordée par le « Legal Services Commission » (un organe indépendant) pour couvrir les frais de justice des justiciables. L'accès à l'aide juridictionnelle dépend des ressources financières du requérant et sont évaluées à la fois sur le revenu et le capital¹⁰, et par application d'un Code des ressources financières. De plus, le requérant doit montrer qu'il est raisonnable de lancer les procédures en question

Un requérant qui ne serait pas satisfait de la décision du service de l'aide juridictionnelle peut chercher à la faire contrôler par une commission de contrôle. S'il n'est pas satisfait de la commission de contrôle, il peut chercher alors à obtenir un contrôle juridictionnel de la décision de la commission de contrôle.

L'aide juridictionnelle est disponible dans le cadre de certaines procédures devant les tribunaux spécialisés, mais pas toutes.

32. Sanctions contre les recours abusifs et injustifiés

Il n'y a pas d'amende contre les recours abusifs et injustifiés, bien que dans la grande majorité des affaires, la partie qui succombe soit tenue de payer une partie des frais de justice de la partie qui a gagné. La situation est analogue pour les procédures devant les tribunaux spécialisés même si la plupart du temps, chaque partie supporte ses propres frais indépendamment de l'issue du litige.

Toutefois, si un justiciable intente de manière répétée des recours abusifs et injustifiés, la Cour peut imposer une ordonnance de blocage à l'encontre du plaideur, l'empêchant (par exemple) d'intenter des recours supplémentaires sur une question particulière, ou de faire des recours supplémentaires devant cette Cour sans d'abord obtenir l'autorisation d'un juge de la Cour¹¹.

¹⁰Même si force est de constater que, pour certaines catégories d'affaires (concernant principalement, bien que pas exclusivement, la santé mentale et les enfants), les évaluations sur le capital et le revenu ne sont pas appliquées.

¹¹Aux termes de l'article s42 de la loi sur la Cour suprême de 1981, il existe également une procédure permettant au procureur général d'intenter une action devant la Cour administrative pour faire déclarer un

B. PROCES

33. Principes fondamentaux du procès et leurs sources

- Les règles suivantes de « natural justice » suivantes sont inscrites dans la Common Law et, de là,
- la jurisprudence déduit que :
 - o le juge doit être indépendant et impartial et être perçu comme tel; et
 - o personne ne souffre d'un préjudice sans la possibilité d'être entendu équitablement.
- Les procédures sont contradictoires (bien que pouvant être inquisitoire dans certains tribunaux spécialisés). Dans le cadre du contrôle juridictionnel devant la Cour administrative, chaque partie dépose des documents résumant l'affaire des copies des pièces sur lesquelles elle s'appuie.
- Cela constitue la base de l'audience. Aucune partie n'a un rôle prédominant dans la procédure. L'audience se tient en public (excepté pour les procès relatifs à la sécurité nationale ou touchant à la vie privée) et le jugement est prononcé en public.
- Dans les cas où l'issue du procès dépend d'une discussion quant aux preuves (ce qui n'est pas courant), les témoins d'une partie peuvent livrer leurs témoignages oralement et subir un contre-interrogatoire par l'autre partie. De plus, une partie est supposée présenter tout document pertinent et il peut lui être ordonné de le faire. La procédure est largement analogue dans les tribunaux spécialisés même s'il est beaucoup plus courant d'y recourir à la preuve par témoins.
- Tous les principaux jugements de la Cour administrative, de la Cour d'appel et de la Chambre des Lords / Cour suprême sont publiés sur Internet.
- Les principes ci-dessus sont dérivés de la Common Law mais se retrouvent également dans les règles de procédure. De plus, les Cours, en tant qu'autorités publiques, sont tenues de respecter les droits individuels prévus par les articles 5 et 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Ces droits ne diffèrent pas substantiellement de ceux conférés par la Common Law.

34. Principe d'impartialité

La Common Law a depuis longtemps reconnu comme fondamentaux les principes suivant lesquels un juge doit être impartial et perçu comme tel et indépendant des parties, et que personne n'a à être juge de sa propre cause¹². Une présomption automatique et irréfutable de partialité sera relevée dans les circonstances où le juge a soit un intérêt financier ou

justiciable "vexatoire" avec pour résultat, si le demande aboutit, d'interdire au justiciable de former toute requête devant toute Cour en Angleterre et au Pays de Galles sans obtenir d'abord l'autorisation d'un juge de la Haute Cour.

¹²Le principe de common law est que la partialité apparaît lorsqu'on se départit de la norme de la justice équitable que le droit exige de ceux qui occupent des fonctions juridictionnelles ou de ceux qui sont habituellement considérés comme occupant des fonctions quasi-juridictionnelles (Franklin v Minister of Town and Country Planning [1974] 2 All ER 289 at 296).

patrimonial direct à la question dont il s'occupe, soit entretient un rapport tel avec la question qu'il est alors susceptible d'être considéré comme partie au litige¹³. Les partialité peut aussi apparaître si, en raison de certaines connexions où de par son comportement ou sa conduite, il existe un danger réel de partialité de la part du juge.

De plus, la Common Law admet la doctrine de la « partialité apparente » si l'on conclut qu'« un observateur à l'esprit équitable et informé, ayant considéré les circonstances pertinentes, est susceptible de conclure qu'il existe une réelle possibilité que le tribunal puisse être partial »¹⁴. Le test de la partialité apparente dans le cadre de la Common Law équivaut aux exigences d'un tribunal indépendant et impartial tel que prévu à l'article 6(1) de la CEDH.¹⁵

Un juge doit se récuser lui-même du procès, avant que toute objection ne soit faite, si les circonstances entraînent une récusation automatique ou s'il se sent personnellement embarrassé de connaître d'une affaire. Si, dans toute autre affaire, le juge prend conscience de questions ne pouvant être discutées sans faire apparaître un réel danger de partialité, il doit en faire part avant l'audience. Si une objection est faite et qu'il existe une vraie raison de douter, ce doute doit être résolu en faveur de la récusation.¹⁶

En règle générale, en cas de partialité actuelle ou apparente, la décision est réformée en appel et rejugée devant un autre juge.

35. Moyens juridiques nouveaux en cours d'instance

Lors de la première instance, il est possible au requérant d'invoquer des arguments nouveaux, à condition d'en apporter la preuve significative devant la Cour. Toutefois, de manière générale, s'il est soutenu que la décision d'un tribunal administratif doit être réformée au motif d'une erreur de droit, la partie doit démontrer que le point en question a été soulevé devant le tribunal.

Cependant, dans le cadre de l'appel (à la Cour d'appel ou la Cour suprême), l'autorisation de la Cour est requise si une partie souhaite soulever un argument ou s'appuyer sur une preuve qui n'avaient pas été présentés devant la juridiction inférieure.

36. Personnes autorisées à intervenir en cours de procès

Toute personne intéressée peut intervenir (avec l'autorisation de la Cour), mais seulement si la Cour considère que l'intervenant proposé a un intérêt suffisant à la demande pour le faire.

Les groupes de pression et de bienfaisance sont souvent autorisés à intervenir dans les affaires concernant les domaines dans lesquels ils travaillent.

¹³Voy. *R v Bow Street Metropolitan Stipendiary Magistrate ex p Pinochet Ugarte (No. 2)*[1999] 1 All ER 577

¹⁴*Porter v Magill* [2002] UKHL 67

¹⁵Voy. *Singh v Secretary of State for the Home Department* 2004 SLT 1058

¹⁶*Locabail (UK) Ltd v Bayfield Properties Ltd and another, Locabail (UK) Ltd and another v Waldorf Investment Corp and others, Timmins v Gormley, Williams v HM Inspector of Taxes and others, R v Bristol Betting and Gaming Licensing Committee, ex parte O'Callaghan* [2000] 1 All ER 65 (Court of Appeal)

De manière générale, il n'est pas possible pour d'autres personnes intéressées de faire intervention dans un procès devant un tribunal spécialisé.

37. Rôle du ministère public en matière administrative

En règle générale, la réponse est non. Une autorité publique peut intervenir dans les mêmes circonstances que n'importe quelle autre justiciable (voir réponse question 36). Autrement, elle n'est partie que dans l'hypothèse où elle est partie défenderesse.

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

Non. Toutefois, quand personne n'est dans une position adéquate pour présenter le cas pour une partie et qu'une importante question de droit est en cause, la Cour peut demander que l'attorney général nomme un avocat indépendant (connu sous le nom d'*amicus curiae*) pour aider la Cour.

39. Fin de procès avant jugement

En général, les procès peuvent prendre fin à n'importe quel moment avant qu'une décision soit rendue si le requérant le souhaite, (Règle 38.2 (1) des règles de procédure civile (modifiées) de 1998. Le requérant peut déposer une note de désistement à la Cour et notifier une copie à chaque autre partie (Règle 38.3 (1)). Il existe des exceptions au droit de se désister mais elles ne sont pas importantes dans le présent cadre.

La mort du requérant entraînera la fin du procès si ces dernières deviennent alors purement théoriques, par exemple dans les cas dans lesquels le requérant demande qu'il soit ordonné qu'une autorité lui fournisse un logement résidentiel.

Le procès prendra également fin si les parties règlent le différend ou si le défendeur acquiesce à la demande.

En cas de procès devant un tribunal spécialisé, les règles de procédure permettent habituellement de se désister avant le fin du procès ou qu'une affaire soit réglée du consentement des parties.

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

L'article 6.1 du « Practice Direction » de la partie 54 des règles de procédure civile (modifiées) de 1998 prévoit que le greffe de la Cour administrative ne notifie pas les documents pour le compte des parties. La seule exception à cette règle est dans le cas d'ordonnances de la Cour accordant ou refusant l'autorisation d'introduire une requête en contrôle juridictionnel, en même temps que ses motifs si la question a été traitée sans audience.

Dans les procès devant les tribunaux spécialisés, il n'y a en général pas de notification d'actes de procédure ou de documents.

41. Charge de la preuve

Les parties sont responsables l'une vis-à-vis de l'autre de l'administration de la preuve, devant la Cour ou les tribunaux spécialisés. La décision d'un tribunal spécialisé ne doit pas exclusivement se fonder sur les preuves qui lui sont soumises dans la mesure où il a la faculté de se référer à son expérience et à ses connaissances générales, ce qui est une des raisons d'être des tribunaux spécialisés, mais il doit soumettre pareille information aux commentaires des parties avant de prendre une décision.

42. Modalités de l'audience

La règle générale de la Cour administrative, posée par la règle 39.2 (1) des règles de procédure civile (modifiées) de 1998, prévoit que l'audience se déroule en public¹⁷. La règle 39.2 (3) des règles de procédure civile de 1998 prévoit que l'audience ou n'importe quelle partie de l'audience peut se dérouler à huis-clos si :

- o la publicité allait à l'encontre du but de l'audience;
- o des questions relatives à la sécurité nationale sont en jeu;
- o des informations confidentielles (relatives à une enquête criminelle ou à des questions financières personnelles) sont en jeu et que la publicité pourrait porter atteinte à cette confidentialité;
- o une audience privée est nécessaire pour protéger les intérêts d'un enfant ou d'un patient ;
- o il s'agit d'une audience sur requête faite sans notification, et dans laquelle il serait injuste que toute partie soit entendue en public;
- o des questions litigieuses apparues dans l'administration d'un fidéicommiss ou de la succession d'une personne décédée sont en jeu; ou
- o la cour considère que c'est nécessaire dans l'intérêt de la justice.

L'article 1.4 du « Practice Direction » 39A des règles de procédure civile (modifiées) de 1998 dispose que le choix du huis clos revient au juge, compte tenu de toute démarche qui a pu être faite. En vertu de l'article 1.4 A, le juge doit prendre en considération l'article 6(1) de la CEDH et peut avoir à déterminer si l'affaire est, dans le cadre de ces exceptions, visée par cet article.

En pratique, très peu de procès en Cour administrative sont tenus à huis-clos.

Toute partie à la cause peut prendre part oralement à l'audience, soit en personne, soit par le biais d'un avocat habilité à plaider. On demande aux avocats de fournir avant l'audience le plan détaillé de l'audience. Il s'agit de conclusions écrites énonçant sous forme de plan les arguments développés.

Toute personne peut assister à l'audience en tant que soutien de n'importe quelle partie, prendre des notes et fournir des conseils à cette partie. Par autorisation de la Cour, un non-juriste peut s'adresser à la Cour pour le compte d'une partie.

¹⁷À noter toutefois que la règle 39.2 (2) dispose que la Cour n'est pas soumise à l'obligation de prendre des mesures spécifiques pour accueillir le public .

Devant les tribunaux specialises, les audiences sont, en règle, publiques mais les règles de procédure peuvent préciser les circonstances dans lesquelles elles peuvent avoir lieu à huis-clos.

43. Délibéré

Le délibéré se tient à huis-clos, et comprend uniquement les membres de la Cour ayant entendu l'affaire suite à l'audience publique, dans laquelle chaque partie a eu la possibilité (le cas échéant) de présenter des preuves et de formuler des observations quant aux points discutés devant la cour ou le tribunal spécialisé. Aucun juge ne révèle sa position avant que le jugement ne soit prononcé par tous les juges de la cour.

C. JUGEMENT

44. Motivation du jugement

Les jugements prennent en compte les arguments des parties et soulèvent les points posant question. Un jugement doit énoncer les preuves sur lesquelles est basée la décision, et fournir une explication quant à la raison pour laquelle une preuve controversée a été acceptée ou refusée. Les principales questions de droit doivent être soulevées et les raisons sous-tendant les conclusions données. Il n'est pas nécessaire de rappeler les points non significatifs, c'est-à-dire sans incidence sur l'issue.

Le jugement est rendu par le juge en audience publique, soit oralement immédiatement après l'audience (jugement « extempore ») soit, si les questions requièrent d'autres délibérations, à une date ultérieure à laquelle le jugement sera transmis par écrit. Si un jugement oral est donné, les parties ont droit à une transcription. Les jugements concernant les audiences principales sont publiés sur Internet.

Ne pas donner de motifs adéquats à une décision constitue une erreur de droit, et cette dernière donnera à la partie perdante un droit de recours devant la division civile de la Cour d'appel¹⁸. Les jugements de la Cour administrative sont généralement considérés comme donnant des motivations détaillées. Dans le cas des tribunaux spécialisés, le degré de précision exigé dépend de l'objet et de la nature des questions en cause.

45. Normes de référence nationales et internationales

Les normes généralement applicables sont le droit écrit, la common law (dérivée des décisions des juridictions), la Convention européenne des droits de l'homme dans les affaires relatives à des droits accordés par cette Convention, et le droit de l'Union européenne dans les affaires concernant le droit communautaire. Les autres traités qui n'ont pas été incorporés par une loi en droit interne sont pris en compte. Il n'existe pas de Constitution écrite au sens habituel du terme, mais différentes lois (comme le « Human Rights Act » de 1998 et le « Constitutional Reform Act » de 2005) contiennent des dispositions constitutionnelles.

¹⁸Voy. *Eagil Trust Co Ltd v Pigott-Brown* [1985] 3 All ER 129

46. Critères et méthodes de contrôle du juge

Les motifs de contrôle juridictionnel sont résumés ci-dessus sous la question 2.

La Cour administrative ne se substitue pas sa décision à celle de l'autorité à moins qu'il ne soit manifeste que la personne publique ne pouvait prendre légalement qu'une seule décision. C'est rare. La Cour respecte généralement la liberté d'une autorité administrative d'utiliser tout le panel légal de décisions lui étant offert, à condition qu'elle ait agi équitablement dans le cadre de ses compétences et ait respecté ses obligations légales. Si la question se pose de savoir si la décision d'une autorité est viciée ou disproportionnée (question qui se présente dans les affaires impliquant les droits conférés par la Convention européenne des droits de l'homme et éventuellement d'autres dispositions), la Cour examine si le choix d'autres décisions était offert à l'autorité. La Cour d'appel dispose de toutes les compétences de la juridictions inférieure contre qui l'appel est interjeté. Il en va de même pour la Cour suprême.

En cas de recours devant les tribunaux spécialisés, l'accent est habituellement mis sur la question de savoir si l'auteur de la décision administrative a pris une décision régulière bien que le champ du contrôle puisse parfois être plus large.

47. Répartition des frais et dépens du procès

Selon la règle générale, les dépens suivent la solution. Pour cette raison, il est donc en général demandé par la Cour à la partie perdante de payer tout ou partie des dépens de la partie gagnante. La question des dépens est à la discrétion de la Cour, qui peut donc exempter une partie de la charge de les payer. Le juge entendant la requête peut sommairement évaluer les frais devant être alloués ou déferer le problème aux juges des dépens de la Cour Suprême pour une évaluation plus détaillée. Les plaignants individuels bénéficiaires de deniers publics pour payer les honoraires des avocats sont en pratique exemptés de tous frais au profit d'une autorité publique ayant eu gain de cause.

La règle générale pour les procès devant les tribunaux spécialisés est que chaque partie supporte ses propres dépens bien qu'il existe de nombreuses exceptions à cette règle.

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

Devant la Cour administrative, l'affaire est habituellement tranchée par un juge unique de la Haute Cour. Toutefois, une Divisional Court de deux, voire trois, juges entendra des affaires d'importance inhabituelle. Un juge de la Cour d'appel siègera souvent en tant que membre de cette Divisional Court.

La composition des First-tier et Upper Tribunal est en grande partie déterminée par son Premier président. Typiquement, un First-tier Tribunal qui tranche un recours se compose d'un juge et de deux autres membres et une affaire de recours ou de contrôle juridictionnel devant l'Upper Tribunal est tranchée par un juge unique ou deux voire trois juges si la matière est particulièrement complexe.

Les appels devant la Cour d'appel sont presque toujours entendus par trois juges de cette Cour, bien qu'il soit également possible à la Cour d'ordonner que la Cour soit constituée de deux « Lords justices » ou de deux « Lords justices » et d'un juge de la Haute Cour

La Chambre des Lords siège en général à 5 juges. Les affaires d'une importance exceptionnelle peuvent être entendues par sept, ou même neuf membres du Comité juridictionnel de la Chambre. La Cour suprême entend suivre la même procédure.

49. Divergences d'opinion

Oui.

Lorsqu'il n'est pas possible qu'une décision recueille l'unanimité dans un procès, la décision de la majorité est celle du tribunal. Les opinions divergentes peuvent être exprimées mais ne sont pas imputées à un juge en particulier.

50. Publicité et notification du jugement

Voir sous la question 44.

D. EFFETS ET EXECUTION DU JUGEMENT

51. Autorité de la chose jugée. Autorité du précédent

Beaucoup de jugements ne produisent d'effets juridiques (autorité de la chose jugée) qu'entre les parties au procès. Dans certaines affaires toutefois, les effets sont plus importants si une législation secondaire, considérée comme relevant d'un excès de pouvoir, est annulée.

Une décision de la Cour peut être citée comme précédent dans un procès ultérieur engageant des questions similaires de fait et de droit. Le principe de l'autorité du précédent s'applique à toutes les décisions importantes de la Cour d'appel et de la Chambre des Lords / Cour suprême, ainsi qu'aux décisions des « Divisional Court » de la Cour administrative : leurs décisions lient tous les Cours et tribunaux inférieurs. Comme il a été observé ci-dessus, une décision de l'Upper Tribunal lie le First-Tier Tribunal. De plus, sauf exceptions mineures, une décision de la Division civile de la Cour d'appel lie les Cours d'appel pour l'avenir.

52. Pouvoirs du juge de limiter les effets du jugement

Les juridictions ont la possibilité de limiter dans le temps les effets des jugements qu'elles rendent afin que ces jugements ne soient appliqués que pour l'avenir. Il n'est pratiqué ainsi que dans des cas exceptionnels et en pratique, cela n'est jamais arrivé.

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

En ce qui concerne l'exécution des décisions de justice, les autorités publiques autres que le gouvernement central (la Couronne) sont dans la même position que les personnes privées.

Un requérant ayant eu gain de cause a le droit si nécessaire de faire respecter un jugement par le biais de procédures légales. Des dispositions spéciales concernant l'exécution de jugements contre la Couronne sont contenues dans le « *Crown Proceedings Act* » de 1947. En pratique, les jugements contre les autorités publiques y sont toujours soumis¹⁹.

54. Mesures récentes contre le délai excessif de jugement

Consécutivement à l'introduction des règles de procédure civile de 1998, on observe un effort général pour réduire au minimum le temps nécessaire à la Cour pour trancher les affaires portées devant elle. De manière générale, cela a été rendu possible par l'accroissement des pouvoirs de la Cour concernant la gestion des procès et par l'exigence faite aux parties d'agir avec rapidité.

La Division civile de la Cour d'appel tient un document énumérant les délais nécessaires pour connaître de certaines catégories d'affaires. Le délai habituel dans lequel la Cour d'appel connaît des appels concernant le contrôle juridictionnel est de 8 mois à partir de la date à laquelle l'appel est envoyé par le greffe d'enregistrement des appels civils.

E. VOIES DE RECOURS

55. Répartition des compétences entre les juridictions inférieures et suprêmes

Voir ci-dessus.

Le régime général est que si la loi prévoit un droit de recours devant un tribunal spécialisé, c'est ce dernier qui est l'organe compétent pour contrôler la décision en cause. En l'absence de droit de recours, le contrôle juridictionnel est généralement d'application. Toutes les requêtes en contrôle juridictionnel devant la Haute Cour sont déferées à la Cour administrative. La circonstance que par exemple, un important ministre du gouvernement est impliqué est sans incidence sur le niveau du juge qui connaît de l'affaire. Toutefois, si la question débattue est d'importance publique ou soulève un point particulièrement difficile, une Divisional Court de 2 ou 3 juges connaîtra de l'affaire plutôt qu'un juge unique.

56. Voies de recours

Un appel devant la division civile de la Cour d'appel contre une décision de la Cour administrative concernant un contrôle juridictionnel n'est possible que sur un point de droit. La même règle vaut pour les appels en provenance de la Cour d'appel devant la Cour suprême. Les appels venant de tribunaux spécialisés vers la Haute Cour ou la Cour d'appel (selon les cas) ne sont généralement recevables que sur une question de droit également.

¹⁹ Il existe un très petit nombre d'exceptions, principalement dues à des accidents plutôt qu'à une intention.

F. PROCEDURES D'URGENCE ET REFERES

57. Procédures d'urgence et référés

La Cour administrative dispose d'une procédure d'examen des requêtes de contrôle juridictionnel urgentes. L'article 21 du « Administrative Court Guide » prévoit ainsi que, lorsqu'un requérant demande un examen en urgence, il doit spécifier, dans la forme appropriée, la nécessité de l'urgence et le temps alloué à l'étude de l'affaire. Si une injonction avant dire droit est demandée dans le but de préserver la situation du requérant, un projet d'ordonnance est nécessaire et doit comprendre les motifs de l'injonction demandée. Le formulaire de demande et la requête en urgence doivent être notifiés aux autres parties par télécopie et courrier, les prévenant ainsi de la requête et de leur possibilité de faire savoir leurs observations. Dans les affaires particulièrement urgentes survenant hors des heures ouvrables de la Cour, une solution peut être obtenue par le biais d'une requête téléphonique au juge de garde.

Une partie faisant la demande d'un examen en urgence d'un appel devant la Division civile de la Cour d'appel doit faire état de l'urgence de la question dans son « Appellant's notice ». La question sera ensuite soumise à un Lord Justice pour instruction, aussi rapidement que possible après la réception des documents permettant à la Cour d'appel de considérer adéquatement la question.

Il n'existe pas de procédures de référé.

Dans un certain nombre de tribunaux spécialisés, les affaires doivent être tranchées à bref délai dès lors que la législation ou les règles de procédure le prévoient. L'Upper Tribunal connaît également une procédure pour les requêtes déposées en dehors des heures d'ouverture.

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

Les demandes de procédure d'urgence impliquent souvent une requête tendant à une injonction «avant dire droit », afin de protéger la situation du requérant, par exemple pour prévenir l'expulsion d'un demandeur d'asile débouté, ou d'une ordonnance suspendant les procédures pour prévenir l'exécution d'une décision administrative contestée. Une autorité publique peut se voir demander de fournir les documents pertinents ou de prendre une décision qu'il est de son devoir de prendre. Si nécessaire, un procès peut être rapidement ordonné, lequel, dans les cas extrêmes, peut avoir lieu dans la semaine du dépôt de la demande.

59. Différents types de référés

Voir réponses des questions 10 et 57.

III – REGULATION DES LITIGES ADMINISTRATIFS PAR DES INSTANCES NON JURIDICTIONNELLES

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

Dans certaines affaires, la loi dispose qu'un individu a le droit de demander à ce qu'une décision administrative soit contrôlée en interne par une autorité publique. Le contrôle débouche sur une décision qui confirme ou infirme la décision précédente. Il est toutefois généralement possible à une autorité administrative de contrôler une décision administrative et de la changer.

Suivant l'article 17 du « Practice direction » et la partie 54 des règles de procédure civile (modifiées) de 1998, il est ouvert aux parties d'accepter une mesure définitive réglant la question, avec le consentement de la Cour. Les parties doivent déposer deux copies de la mesure proposée et une déposition des conclusions et copies des autorités qui se sont prononcées sur la question. La Cour rend une ordonnance dans les termes stipulés s'il est satisfait aux considérations de documentation devant être fournie par les parties. Il existe habituellement aussi une procédure de disposition dans les procédures devant les tribunaux spécialisés.

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

Il existe nombre de décisions administratives (par exemple dans le cadre du Service national de la santé), pouvant être la matière d'un mécanisme de contrôle interne. A l'égard du Service national de la santé, il existe ainsi un droit, dans certaines circonstances, de déposer une plainte auprès des commissaires du Service de santé.

Dans d'autres domaines, les lois prévoient l'intervention d'un ombudsman, afin qu'un requérant puisse obtenir résolution de sa demande sans procès. La décision d'un ombudsman est dans certains cas susceptible de contrôle juridictionnel. L'accès à la Cour administrative est généralement exclu jusqu'à épuisement des mécanismes de contrôle prévus et appropriés. Une médiation peut être sollicitée par les parties et son utilisation est, dans les circonstances appropriées, encouragée par les Cours.

62. Modes alternatifs de règlement des litiges administratifs

Voir les questions précédentes. De plus, selon la règle 1.4 règles de procédure civile (modifiées) de 1998, la Cour a le devoir d'encourager les parties à utiliser les modes alternatifs de règlement des conflits et de faciliter leur utilisation si cela est approprié. Les règles procédurales des tribunaux spécialisés comportent souvent l'obligation d'attirer l'attention des parties sur les modes alternatifs de règlement des conflits.

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

En 2008-09, les services des juridictions de Sa Majesté ont perçu 1.702,5 millions £ de budget et de recettes provenant des dépens, amendes et autres sources. En 2009-10 ils ont perçu 1.665,0 millions £ des mêmes sources.

Il n'est pas possible de fournir les coûts moyens en termes de personnel, de fonctionnement et d'équipement pour la Cour administrative.

En 2008-09, le service des tribunaux spécialisés a perçu 298.7 millions £ de budget et de recettes provenant des dépens, amendes et autres sources. En 2009-10 il a perçu 234,7 millions £ des mêmes sources. Cela inclut les coûts de l'Upper Tribunal institué en novembre 2008.

64. Nombre de magistrats

Juges (Cours, comprenant membres à temps partiel) : 3.679

Magistrats (membres non professionnels) : 30.000

Personnes nommées dans les tribunaux : 7.000

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

Le nombre de juges de la Haute Cour nommés pour contrôler les actes administratifs s'élevait à 46 en juillet 2009. Le nombre de juges adjoints de la Haute Cour nommés à cet effet était de 68. Les Lords Justices of Appeal siègent de temps en temps à la Cour administrative.

66. Assistants de justice

Aucun assistant n'est dévolu à la Cour administrative. Le Bureau du personnel comprend l'équivalent de 13,66 juristes responsables de la gestion des affaires.

67. Ressources documentaires

Les « Royal Courts of Justice », où siège la Cour administrative, dispose d'une bibliothèque contenant les recueils de jurisprudence des affaires jugées en Angleterre, au Pays de Galles et en Écosse, et des manuels de droit anglais concernant le droit administratif. De plus, les juges siégeant dans les Cours administratives disposent de leur bibliothèque personnelle, laquelle inclut les recueils de jurisprudence et les manuels appropriés.

Le personnel de la Cour administrative a accès à d'autres textes grâce à internet.

68. Moyens informatiques

Tous les juges de la Cour administrative ont accès à un ordinateur et, par ce moyen, aux recueils de jurisprudence et à certains manuels publiés sur Internet ou disponibles sur Cd-rom.

Les ordinateurs sont utilisés pour produire des jugements écrits, soit par le juge, soit par son greffier (son assistant personnel en fait).

Les juges et leurs greffiers ont également accès à un certain nombre de modèles de décisions sur leur ordinateur qu'ils peuvent utiliser pour rédiger des décisions relatives aux requêtes sur papier seulement.

69. Sites internet des juridictions et autres organes compétents

« HM Courts Service » dispose d'un site Internet dans lequel sont disponibles les règles de procédure, des jugements sélectionnés et d'autres documents. À l'intérieur de ce site web, le Bureau de la Cour administrative publie des conseils, des lettres d'informations et des rapports annuels. Certains tribunaux spécialisés ont également des sites Internet offrant des informations similaires.

B. AUTRES STATISTIQUES ET INDICATIONS CHIFFREES

70. Nombre de nouvelles requêtes chaque année

71. Nombre de dossiers traités chaque année

72. Nombre de dossiers non traités

73. Délai moyen de jugement

Contrôle juridictionnel

Année de référence	Affaires introduites	Affaires traitées	Délai moyen de décision en matière d'autorisation de contrôle juridictionnel	Délai moyen de décision au fond
2003	5983	5612	7.6 semaines	31.1 semaines
2004	4198	3269	6.8 semaines	32.6 semaines
2005	5354	4391	7.7 semaines	30.3 semaines
2006	6419	5144	11.3 semaines	34.0 semaines
2007	6678	6279	13.0 semaines	38.9 semaines
2008	7057	7716	11.5 semaines	62.3 semaines *

Contrôle des décisions du tribunal pour l'immigration et l'asile (pas d'audience orale)

Année de référence	Affaires introduites	Affaires traitées	Délai moyen de décision
2003	378	293	1.3 semaine
2004	1815	1758	2.4 semaines
2005	4514**	4377	5.2 semaines
2006	3296	2686	6.0 semaines
2007	3730	3462	8.6 semaines
2008	4179	4121	5.0 semaines

**L'augmentation résulte de l'introduction de requêtes sur le fondement de l'article 103A de la loi d'avril 2005 relative à la nationalité, l'immigration et l'asile.

Les tribunaux spécialisés

Au cours de l'année comptable 2007/2008, les tribunaux spécialisés ont reçu 635.106 affaires dont 548.592 ont été traités. Les chiffres pour 2008/2009 ont respectivement été 630.348 et 568.055.

Les tribunaux spécialisés ne calculent pas les délais d'attente des audiences et des décisions en semaines. Toutefois, 75% des requêtes ont été traités dans les délais fixés en 2007/2008 et 69% en 2008/2009.

Autres requêtes/appels

Année de référence	Affaires introduites	Affaires traitées	Délai moyen de décision
2003	571	529	20.7 semaines
2004	596	1416	17.4 semaines
2005	724	969	25.0 semaines
2006	922	893	21.1 semaines
2007	882	1369	27.2 semaines
2008	932	1383	30.6 semaines

Cases Pending – All types

Année de référence	Affaires pendantes
2003	2708
2004	2326
2005	3493
2006	5591
2007	6224
2008	5623

Augmentation des contrôles juridictionnels depuis 1980

Année	Affaires introduites	Année	Affaires introduites
1980	491	1995	3604
1981	533	1996	3901
1982	685	1997	3739
1983	850	1998	4363
1984	915	1999	4458
1985	1169	2000	4240
1986	1189	2001	4725
1987	1529	2002	5144
1988	1229	2003	5944
1989	1580	2004	4198*
1990	2129	2005	5354**
1991	2089	2006	6419
1992	2439	2007	6678
1993	2886	2008	7057
1994	3208		

*Première année complète de remplacement du contrôle juridictionnel par un contrôle administratif pour contester les refus d'autoriser l'appel par le Tribunal de l'immigration et de l'asile.

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

Pour la Cour administrative :

En 2003, 36% des requêtes au fond (405) en contrôle juridictionnel civil ont été accueillies.

En 2004, 32% des requêtes au fond (113) en contrôle juridictionnel (civil) ont été accueillies.

En 2005, 39% des requêtes au fond (224) en contrôle juridictionnel (civil) ont été accueillies.

En 2006, 38% des requêtes au fond (193) en contrôle juridictionnel (civil) ont été accueillies.

En 2007, 48% des requêtes au fond (242) en contrôle juridictionnel (civil) ont été accueillies.

En 2008, 41% des requêtes au fond (338) en contrôle juridictionnel (civil) ont été accueillies.

75. Volume des litiges par domaine

Litiges à la Cour Administrative

Année	Asile	Appui en matière d'asile	Immigration	Urbanisme	Autres
2003	2441	1576	220	323	2326
2004	3106	499	434	294	2277
2005	6081	125	1457	305	2628
2006	5023	70	2308	381	2854
2007	5048	35	2998	354	2844
2008	4362	88	4353	386	2982

C. ECONOMIE DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE

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

Pas à notre connaissance.