

Deuxième thème : Appel des décisions des tribunaux de première instance (Cours administratives) devant la Haute Cour administrative de Croatie – modalités du filtre

Par Lord Justice Stanley BURNTON, juge aux Cours d'appel d'Angleterre et du pays de Galles

1. Procédure de première instance

Conformément à la loi en vigueur en Angleterre et au Pays de Galles, un demandeur souhaitant introduire une demande visant à actionner une procédure de contrôle juridictionnel doit obtenir l'autorisation (précédemment appelée autorisation au recours) du tribunal :

- pour engager la procédure de contrôle juridictionnel en première instance au niveau du tribunal administratif;
- pour interjeter appel devant la cour d'appel contre une décision de la cour administrative refusant l'autorisation de demande de contrôle juridictionnel; et
- contre une décision de fond de la cour administrative concernant l'audition d'une demande de contrôle juridictionnel.

La Cour administrative est la division de la Haute Cour qui statue sur les demandes de contrôle juridictionnel des décisions des pouvoirs publics.

En première instance, l'exigence d'une demande d'autorisation a pour objectif :

“d'éliminer, dès le début, les demandes sans espoir, futiles ou abusives et de veiller à ce qu'une demande ne donne lieu qu'à une audition sur le fond si la cour est convaincue de la justification de poursuivre l'examen de l'affaire. L'obligation d'obtenir une autorisation vise à 'éviter que des gêneurs ne fassent perdre le temps du tribunal à travers leurs réclamations injustifiées et futiles au sujet d'erreurs administratives et à lever l'incertitude dans laquelle peuvent se trouver les fonctionnaires et autorités quant à l'opportunité de mener une action administrative alors qu'une procédure de contrôle juridictionnel est en cours même si celle-ci est erronée'¹. L'autorisation ne sera donnée que si la cour est convaincue que les documents montrent l'existence d'un motif justifiant la demande de contrôle juridictionnel et une enquête approfondie à l'occasion d'une audience complète en présence de toutes les parties et de tous les éléments de preuves pertinents.”².

La demande d'autorisation est généralement examinée par un juge, en premier lieu sur la base d'une procédure écrite, c'est-à-dire sans audience. Le défendeur a la possibilité, qu'il saisit généralement, de présenter par écrit les raisons pour lesquelles l'autorisation ne devrait pas être accordée. Si l'autorisation est accordée, la demande fait l'objet d'une audience de fond. Si l'autorisation est rejetée, le requérant a le droit inconditionnel d'obtenir une audience d'examen, à juge unique, de sa demande d'autorisation. Si, au cours de cette audience, l'autorisation est à nouveau refusée, le requérant peut interjeter appel devant la cour d'appel. Si l'autorisation est accordée, l'affaire est soumise à une audience de fond au même titre qu'une affaire pour laquelle l'autorisation est accordée suite au seul examen des écrits de procédure.

En général, l'audience relative à la demande orale d'autorisation de demande de contrôle juridictionnel dure 30 minutes. Le défendeur est souvent absent. Un juge peut auditionner 10 demandes (ou plus) de ce type par jour.

¹ (*R. v Inland Revenue Commissioners Ex p. National Federation of Self-employed and Small Businesses Ltd* [1982] A.C..617 at p.642 per Lord Diplock).

² Voir la note relative à *Civil Procedure*, (le manuel de référence sur la procédure), édition 2011, au paragraphe 54.4.2.

Si l'autorisation est accordée, une ordonnance est prise, le cas échéant (généralement lorsque la demande de contrôle juridictionnel doit être déterminée en urgence), afin d'organiser l'audition de la demande de fond de contrôle juridictionnel immédiatement après la demande orale d'autorisation de demande de contrôle juridictionnel.

De nombreuses réclamations contre les autorités publiques sont décidées en première instance, non pas par les cours, mais par les tribunaux. Le système judiciaire du Royaume-Uni a récemment fait l'objet de changements radicaux. Il existe désormais deux catégories de tribunaux : le First Tier Tribunal et l'Upper Tribunal. Par exemple, la quasi-totalité des réclamations relatives à l'immigration et au droit d'asile, contestant une décision du Home Office (c'est-à-dire du gouvernement central), comme par exemple le rejet d'une demande d'asile, sont transmises à la Chambre de l'asile et de l'immigration du First Tier Tribunal. Aucune demande d'autorisation n'est requise en ce qui concerne le First Tier Tribunal.

2. Appels

1) Devant l'Upper Tribunal

Comme nous le constaterons, il est préférable de résumer d'abord les procédures d'appels d'application dans le système judiciaire.

Un appel repose sur un point de droit d'une décision du First Tier Tribunal devant l'Upper Tribunal. L'introduction d'un appel est soumise à autorisation. La demande d'autorisation doit être présentée en premier lieu au First Tier Tribunal. Si le First Tier Tribunal refuse l'autorisation de faire appel, le demandeur peut présenter une demande d'autorisation auprès de l'Upper Tribunal. La législation applicable ne précise pas les critères relatifs à la décision d'autoriser ou non un appel. Au moment où j'ai élaboré ma présente intervention, aucune orientation générale n'avait été donnée, au sein de l'ordre judiciaire, quant au critère à appliquer en ce qui concerne la décision d'accorder ou non l'autorisation d'appel mais j'ai depuis eu connaissance d'un projet d'orientation rédigé par le Président de la Chambre de l'asile et de l'immigration de l'Upper Tribunal. J'imagine que les tribunaux appliqueront des critères similaires à ceux utilisés par la Cour d'appel en ce qui concerne les demandes d'autorisation d'appel des décisions de la Cour administrative dans les affaires pour lesquelles elle est intervenue en tant que juridiction de première instance (par opposition à la juridiction de recours). Ces critères sont repris ci-dessous.

2) Devant la Cour d'appel

Les recours devant la Cour d'appel reposent uniquement sur des questions de droit. Une conclusion de fait d'une cour ou d'un tribunal inférieur(e) ne peut faire l'objet d'un recours devant la Cour d'appel. Toutefois, la cour considère comme des questions de droit les questions, telles celles de l'existence de preuves étayant une conclusion de fait, ou de preuves sur la base desquelles un juge aurait pu raisonnablement tirer une conclusion de fait particulière ainsi que l'absence de raisons appropriées justifiant une conclusion de fait.

Hormis quelques exceptions mineures (mais importantes en principe)³, un plaideur cherchant à faire appel d'une décision devant la Cour d'appel doit obtenir l'autorisation de faire appel. Lorsque l'appel concerne une décision prise en première instance, l'autorisation peut être accordée par la cour ou le tribunal dont le demandeur conteste la décision, ou si cette cour ou ce tribunal refuse l'autorisation, par la Cour d'appel elle-même.

³ Les exceptions sont : appels contre une ordonnance d'internement (c'est-à-dire une ordonnance condamnant une personne à une peine d'emprisonnement pour non-respect d'une ordonnance ou outrage à l'autorité de la justice); un refus d'accorder la procédure d'habeas corpus (ordonnance exigeant la remise en liberté d'une personne) et une ordonnance autorisant la prise en charge d'un enfant par une autorité locale dans un hébergement sûr. Toutes ces exceptions sont liées à la liberté de la personne.

Au moment de décider d'accorder ou non l'autorisation d'interjeter appel devant la Cour d'appel, notre droit fait la distinction entre les affaires qui ont déjà fait l'objet d'un appel (la décision contestée par le demandeur est elle-même une décision concernant un appel par une cour ou un tribunal inférieur(e) et les affaires qui ont été décidées en première instance. La première catégorie d'affaires sont appelées deuxièmes appels.

Lorsque la décision contestée par le demandeur est une décision de première instance, un critère similaire à celui utilisé par la cour administrative de première instance est appliqué : la proposition d'appel a-t-elle de réelles chances d'aboutir, et dans le cas contraire, existe-t-il un autre motif impérieux en faveur de l'examen de l'appel ? Un exemple de motif impérieux serait une situation où le droit ayant autorité qu'affirmerait la Cour d'appel serait d'intérêt public.

Seule la Cour d'appel peut donner l'autorisation d'appel dans une affaire de deuxième appel. Les circonstances dans lesquelles elle peut accorder l'autorisation sont définies par la loi et par le Code de procédure civile. La section 55 de la Loi sur l'accès à la justice de 1999 prévoit :

“Deuxièmes appels.

(1) Lorsqu'un appel est porté devant un tribunal de comté ou la Haute Cour de Justice pour toute affaire, et suite à l'audition de l'appel, la cour prend une décision concernant cette affaire, cette décision n'est pas susceptible d'appel devant la cour d'appel à moins que la cour d'appel ne considère que —

- (a) l'appel soulèverait une question importante de principe ou de pratique, ou
- (b) il existe un autre motif impérieux justifiant l'examen par la cour d'appel.

(2) Cette section ne s'applique pas à un appel concernant une cause ou une question pénale.”

Cette disposition est reprise dans le paragraphe 52.13 du Code de procédure civile, qui emploie une formulation analogue⁴.

Lorsque le projet d'appel concerne une décision de l'Upper Tribunal (lui-même une juridiction de recours), l'Upper Tribunal et la Cour d'appel peuvent donner l'autorisation de faire appel à condition de respecter les mêmes conditions⁵.

Il s'ensuit que, dans les affaires de deuxième appel, l'autorisation de faire appel ne sera pas accordée uniquement parce que le requérant peut démontrer qu'il a une réelle possibilité de faire la preuve que la décision antérieure était erronée. Il doit démontrer que son appel soulèverait une question importante de principe ou de pratique ou qu'il existe un motif impérieux justifiant son examen par la Cour. La définition du “motif impérieux” dépendra des circonstances. Il s'agit par exemple, si la décision antérieure était erronée, du retour du demandeur dans un pays où il risquerait d'être torturé ou tué.

En général, la cour d'appel doit être prudente quant à accorder l'autorisation de faire appel lorsque la décision contestée par le demandeur a été rendue par un tribunal spécialisé.

En général, les demandes d'autorisation d'appel sont examinées tout d'abord sur la base d'écrits. Dans la plupart des cas, si le juge de la Cour d'appel rejette la demande d'autorisation d'appel par écrit, le demandeur a le droit de représenter sa demande oralement devant le tribunal. Toutefois, si le juge considère, après examen sur la base des écrits de la demande, que le projet d'appel n'a aucune chance d'aboutir, il peut le classer “totalement dénué de fondement” et décider que le requérant n'a pas le droit

⁴ 52.13 *Deuxièmes appels devant la Cour*

“(1) Tout appel d'une décision d'une cour de comté ou de la Haute Cour, elle-même rendue en appel, devant la Cour d'appel requiert l'autorisation de cette dernière.

(2) La Cour d'appel n'accordera pas l'autorisation à moins qu'elle ne considère que -

- (a) l'appel soulèverait une question importante de principe ou de pratique; ou
- (b) il existe un autre motif impérieux justifiant l'examen par la cour d'appel.”

⁵ L'article 2 de l'Appeals from the Upper Tribunal to the Court of Appeal Order 2008 SI 2008 No. 2834 stipule que le projet d'appel doit soulever une question importante de principe ou de pratique ou présenter un autre motif impérieux justifiant l'examen de l'appel par la cour.

de soumettre oralement sa demande. Dans ce cas, l'ordonnance du juge relative à l'examen sur la base des écrits de la demande est définitive.

Un plaideur peut, dans les affaires de contrôle juridictionnel, chercher à interjeter appel devant la Cour d'appel contre une ordonnance de la cour administrative l'empêchant de présenter une demande de contrôle juridictionnel. Dans ce type d'affaires, la cour d'appel peut elle-même accorder l'autorisation de demande de contrôle juridictionnel et décider, dans ce cas, que la demande de fond de contrôle juridictionnel devrait être examinée par la Cour d'appel plutôt que la cour administrative. Les demandes orales d'autorisation d'appel sont généralement auditionnées par juge siégeant seul de la Cour d'appel mais parfois par deux ou trois juges. Elles durent généralement 30 minutes. Comme dans le cas des demandes d'autorisation de demande de contrôle juridictionnel présentées à la cour administrative, la cour peut, dans des cas urgents ou d'autres circonstances exceptionnelles, décider d'organiser l'audition de la demande de l'autorisation d'appel, suite à une notification à la partie adverse, puis l'appel sur le fond immédiatement après si l'autorisation est accordée. En pratique, dans ces affaires, tous les arguments des deux parties sont présentés avant que la cour ne prenne une décision concernant la demande d'autorisation d'appel et l'appel sur le fond si l'autorisation est octroyée.

3. Statistiques

En 2010, la Cour administrative a reçu 6.854 demandes de contrôle juridictionnel. Seules 721 (11%) demandes de contrôle juridictionnel ont été accordées suite à un examen écrit de la demande d'autorisation. 4.552 (66%) demandes écrites de contrôle juridictionnel ont été rejetées⁶. 2.079 demandeurs (46%) ont renouvelé leur demande lors d'une audience mais près de la moitié d'entre eux l'ont abandonnée. 176 (17%) des 1.027 demandes examinées lors d'audiences ont été acceptées et 665 (65%) rejetées⁷.

Entre le 20 avril 2010 et le 19 avril 2011, la Cour d'appel a statué sur 2.208 demandes d'autorisation d'appel suite à un examen écrit. Celles-ci concernaient toutes des appels civils mais n'étaient pas limitées aux affaires de droit public. 1.136 de ces demandes ont été rejetées. 780 de ces demandes ont été représentées lors d'une audience. 236 d'entre elles ont obtenu l'autorisation de faire appel. Ainsi, seulement environ 10% des demandes d'autorisation d'appel ont abouti.

⁶ L'audition des autres demandes a été reportée ou les requérants ont été priés de représenter leurs demandes en y intégrant des informations ou documents supplémentaires.

⁷ Les autres demandes ont été rejetées ou traitées.