

„Le pouvoir du juge de suspendre l' exécution des décisions administratives qui lui sont déferées et les moyens dont il dispose pour contraindre l' administration d' exécuter les décisions juridictionnelles en matière administrative."

PROJET DE RAPPORT DE LA DELEGATION IRLANDAISE

par
THE HON. MR. JUSTICE BRIAN WALSH
Premier conseiller à la Cour suprême d' Irlande

Colloque des Conseils d' Etats et des juridictions suprêmes administratives des Etats membres des Communautés européennes à Berlin les 17 et 18 octobre 1974.

Sujet:

„Le pouvoir du juge de suspendre l' exécution de la décision administrative qui lui est déférée et les moyens dont il dispose pour contraindre l' administration d' exécuter les décisions juridictionnelles en matière administrative".

PROJET DE RAPPORT IRLANDAIS

I.

Introduction

Pour mieux comprendre la méthode adoptée par la délégation irlandaise pour traiter le sujet du colloque, il serait peut-être utile de donner un aperçu général du système juridique irlandais.

L' Irlande est une république unitaire. Elle a une constitution écrite et rigide, qui peut seulement être amendée par un référendum national. La répartition des pouvoirs de gouvernement de l' Etat entre le législatif, l' exécutif et la magistrature est reconnue par la Constitution. Le pouvoir judiciaire est d' une importance remarquable parce que la constitution a accordé aux juges le contrôle de la constitutionnalité des lois promulguées par le législateur. Les interprétations judiciaires de la constitution ne peuvent être modifiées par aucune autorité sauf les juges eux-mêmes ou le peuple par voie de référendum.

Nos juridictions sont à quatre degrés. De haut en bas, on trouve la Cour suprême, créée par la Constitution comme cour d' appel finale. La compétence de cette Cour ressemble à celle de la Cour suprême des Etats-Unis. Au dessous de la Cour suprême, vient la Haute Cour ou „High Court". A un échelon inférieur on trouve les tribunaux itinérants ou „Circuit Courts" et au bas de l' échelle les tribunaux d' instance ou „District Courts". Tous les juges de ces juridictions sont des juges professionnels choisis exclusivement parmi les avocats (barristers) ayant une expérience de plusieurs années sauf pour les tribunaux d' instance où ils sont choisis parmi les avoués (solicitors) ou les avocats. Il n' y a pas de magistrats non-professionnels comme en connaissent la Grande-Bretagne ainsi que d' autre pays. L' article 6 de la Constitution limite l' exercice du pouvoir judiciaire aux juges des cours établies aux termes de la Constitution. L' article 34 dit que les décisions de la cour suprême sont définitives et souveraines dans toutes les causes. Il s' ensuit que les décisions fondées sur des interprétations constitutionnelles ne peuvent être changées sauf par la Cour elle-même ou par le peuple dans un référendum. Cette situation est d' une importance fondamentale dans toutes les affaires qui touchent aux actes de l' administration. L' intervention des cours à propos de tels actes est souvent sollicitée en vue de défendre les droits du requérant, garantis par la Constitution, ou en vue de maintenir en vigueur la séparation des pouvoirs. Surtout les cours ont toujours gardé jalousement leur compétence exclusive à exercer le pouvoir judiciaire.

Les cours sont des cours compétentes en toutes matières: contentieuses, civiles et criminelles. Il n' y a pas de cours administratives et il n' y a aucun droit administratif dans le sens où on l' entend dans les pays de droit romain.

L' article 37 de la Constitution contient l' autorisation, bien que celle-ci apparaisse de façon négative, de créer des tribunaux autres que des cours. „Aucune disposition de cette constitution ne s' oppose à la validité de l' exercice, à l' intérieur de certaines limites, de fonctions et de pouvoirs à caractère judiciaire dans des matières autres que criminelles, par toute personne ou collège de personnes dûment autorisés par la loi à exercer de telles fonctions et pouvoirs, bien que ces personnes ou ces collèges de personnes ne soient pas des juges ou des cours tels qu' ils sont désignés et créés par la constitution". Les termes importants de cet article sont „à l' intérieur de certaines limites". La Cour suprême a déjà interprété ces termes comme des termes limitatifs eu égard à l' importance des matières et non comme une limitation quantitative. Dans une affaire concernant la décision du conseil de discipline de l' Ordre des Avoués de rayer un des membres du tableau à cause de sa mauvaise conduite, une compétence autorisée par la loi concernant les avoués, la Cour suprême a décidé qu' une affaire d' une telle importance était en dehors des „limites autorisées" et que la loi conférant cette compétence était inconstitutionnelle, parce qu' elle empiétait sur

l'exercice du pouvoir judiciaire exclusivement réservé aux cours. En conclusion, une nouvelle loi a été promulguée, autorisant le Conseil de discipline à examiner des plaintes contre un avocat, mais toutes les décisions touchant la question des sanctions contre les avocats sont réservées au Président de la Haute Cour.

D'autre part, la Cour a décidé que la compétence du tribunal qui statue sur les questions d'acquisition forcée des terres agricoles à répartir entre les fermiers qui n'ont pas de fermes suffisamment importantes pour leur permettre de vivre ou à distribuer aux travailleurs agricoles qui n'ont pas de terres est dans les limites autorisées par l'article 37. Il faut remarquer que l'Etat paie le prix courant pour ces terres et qu'un recours est possible devant un juge de la Haute Cour pour toutes les questions concernant l'interprétation des lois sur l'acquisition forcée. Le tribunal comprend trois ou cinq membres dont deux ou trois sont juristes, mais cette qualité n'est pas obligatoire.

En Irlande, les tribunaux administratifs sont peu nombreux et la plupart d'entre eux sont des tribunaux exécutifs qui ont à connaître de matières comme les services sociaux, la contribution et le paiement au titre de la sécurité sociale, la planification, etc.

Dans un certain nombre de cas, la loi prévoit une voie d'appel devant un autre tribunal exécutif; dans d'autres cas, il est prévu une voie de recours devant le Ministre chargé du service spécifique. En matière de planification, il arrive souvent que le Ministre ordonne une enquête publique avant de considérer l'appel. Dans certains cas, la décision du premier tribunal est provisoire jusqu'à ce qu'elle ait été confirmée par le tribunal supérieur. Toutes les activités et décisions de ces tribunaux, Ministres inclus, peuvent être contrôlées par les cours eu égard à la compétence, la justice, le droit et la constitutionnalité. Les points de fait sur lesquels s'est prononcé le tribunal ne sont pas modifiés ni changés s'ils sont raisonnablement corroborés par la preuve testimoniale administrée devant le tribunal. Il importe de noter que la Cour suprême a décidé qu'un Ministre, auquel la loi confère le pouvoir d'un juge, n'exerce pas le pouvoir exécutif de l'Etat quand il remplit cette fonction et ne peut donc invoquer le privilège de l'exécutif en tant que tel, de ne pas révéler le dossier de l'affaire. En Irlande, suivant une décision de la Cour suprême, chaque fois que le secret d'Etat est invoqué devant une Cour, c'est la Cour elle-même qui décide de ce qu'il y a lieu de faire, après avoir examiné les prétentions rivales alléguées au nom de la justice par la partie qui demande la révélation et au nom de la raison d'Etat par celle qui invoque le secret. Avant cette décision, les cours accordaient ce privilège à l'Etat quand un Ministre le demandait par une déclaration écrite sous serment, en invoquant l'ordre public ou la sécurité nationale. Cette décision de la Cour suprême est fondée sur la primauté constitutionnelle des cours dans toutes les questions litigieuses.

II.

Les interventions judiciaires

Sous réserve d'un petit nombre d'exceptions, l'intervention judiciaire dans les décisions administratives se situe au niveau de la Haute Cour. La plupart de ces interventions concernent la procédure qui a précédé la décision administrative, mais elle peuvent concerner aussi la compétence et le défaut de l'administration d'adopter une décision ou le défaut d'agir en conformité avec la loi. Les cours s'occupent aussi de l'interprétation de la loi qui règle les questions à déférer devant le tribunal administratif.

La Haute Cour peut rendre plusieurs sortes de jugements.

(1) Un arrêt de certiorari: C'est un arrêt ordonnant à un tribunal inférieur de soumettre le dossier d'une affaire à la Cour aux fins de contrôle. La demande peut être présentée à tout moment, et pas seulement après qu'une décision a été rendue par le tribunal inférieur. En premier lieu la demande à la Cour est faite ex parte et si l'affaire paraît fondée la Cour rend un ordre conditionnel - c'est-à-dire que l'ordre laisse à l'intéressé un délai pour fournir à la Cour une raison valable de ne pas appliquer l'ordre conditionnel. A défaut, l'ordre est confirmé; si l'intéressé fournit une raison valable, l'ordre est réformé. Cette procédure est adoptée quand la décision administrative est mise en cause pour des raisons de compétence ou de procédure inéquitable. Le dernier domaine est très vaste. Dans le cadre de la jurisprudence constitutionnelle développée par la Cour suprême figure le principe selon lequel la constitution garantit le caractère équitable de la procédure suivie dans toutes les affaires administratives susceptibles de porter atteinte aux droits (le bon renom inclus) de l'individu ou d'imposer des obli-

gations individuelles, qu' il s' agisse de droits personnels ou de propriété. De ce principe découle l' idée ou la notion de „justice constitutionnelle" développée, elle aussi, par la jurisprudence de la Cour suprême. Cette idée est d' une importance capitale lorsqu' il s' agit de contrôler les actes des tribunaux administratifs et les actes de l' administration publique.

L' effet d' un ordre de certiorari confirmé est de casser la décision administrative. Quelquefois, quand la Cour le juge bon, elle rend en même temps un ordre de mandamus ordonnant au tribunal administratif de recommencer l' examen de l' affaire et de se conformer, ce faisant, à l' opinion que la Cour a déjà fait connaître.

(II) Un arrêt de mandamus
(„nous ordonnes")

C' est un ordre donné à une personne physique ou morale - un tribunal inférieur - d' accomplir un acte administratif ou de suivre ou d' adopter une procédure légale ou équitable, en enjoignant au tribunal inférieur qui a imposé aux parties des délais excessifs, ou qui a refusé d' agir, d' agir.

En premier lieu la demande est adressé à la Cour ex parte; ensuite c' est la procédure déjà mentionnée: ordre conditionnel, etc. qui est suivie.

(III) Un arrêt de prohibition

C' est une défense faite à un tribunal de statuer sur une affaire. C' est la procédure adoptée lorsque la compétence du tribunal est mise en question, avant qu' il ne soit saisi d' une affaire ou avant qu' il n' ait rendu une décision. L' ordre conditionnel est ensuite confirmé ou réformé.

(IV) Un arrêt de quo warranto

C' est un ordre de la Cour enjoignant à une personne ou à un tribunal qui revendique ou usurpe une fonction, une franchise ou un droit, de faire connaître à la Cour l' autorité dont il se prévaut. Là encore, c' est la procédure d' édiction d' un ordre conditionnel, etc. qui est suivie.

(V) Une injonction

C' est un ordre de faire ou de ne pas faire. On peut obtenir un ordre par intérim ex parte en cas d' urgence quand il y a un danger de dommage irréparable. On peut demander une injonction interlocutoire après un préavis à l' intéressé et la Cour édictera l' injonction si elle estime souhaitable de conserver le statu quo des parties jusqu' à ce qu' il soit statué sur la question de rendre une injonction définitive. Si la Cour ne rend pas d' injonction définitive ou n' ordonne pas le paiement d' une indemnité au lieu et place d' une injonction, le demandeur qui avait obtenu une injonction interlocutoire sera condamné à réparer le dommage, s' il y en a un, infligé à l' autre partie par l' injonction interlocutoire.

(VI) Un jugement déclaratoire

C' est un jugement rendu par la Haute cour après un procès en bonne et due forme. Le jugement constate les droits des parties dans l' affaire qui fait l' objet du procès. La procédure déclaratoire est souvent employée. En tant que procédure mettant en cause les procédures ou les décisions des tribunaux administratifs, elle a pour effet de retarder l' affaire dont est saisi le tribunal administratif.

III.

Inexécution des jugements de la Cour

Toute inexécution des jugements susmentionnés, conditionnels ou confirmés, est considérée comme un outrage civil à magistrat et pourrait mener à un ordre d' internement contre l' offenseur (ou s' il s' agit d' une personne morale le fonctionnaire chargé d' exécuter le jugement de la Cour) pour l' obliger à obéir. En cas d' inexécution non prolongée, une amende peut être infligée.

IV.

Les actes mis en cause

Le droit de recours devant les cours n'est pas limité aux décisions des tribunaux administratifs ou des personnes administratives investies par la loi de pouvoirs à caractère judiciaire. Il est souvent difficile de distinguer la frontière entre les actes qui sont vraiment exécutifs et ceux qui, par leur caractère, mettent en jeu les obligations de la justice. Malgré les termes de la loi, les cours examineront minutieusement l'objet et l'effet du pouvoir en question. Quand le pouvoir donné concerne la décision d'une question au fond, peu importe qu'il soit fait référence ou non à ce pouvoir, et quand la décision pourrait porter atteinte aux droits de l'individu ou lui imposer des obligations (dans le sens susmentionné) l'intéressé a le droit d'exiger que la décision soit prise d'une manière juste et égale. Quand une loi ne traite pas la question de la procédure, les Cours interprètent la loi en ce sens qu'elle implique l'adoption d'une procédure équitable et juste. Si la loi, expressément, ne permettait pas une telle procédure, elle serait déclarée inconstitutionnelle. Ce n'est pas à dire qu'une telle procédure est imposée chaque fois que le pouvoir de prendre une décision est conféré. Ce terrain n'est pas encore définitivement exploré par les cours. Il est clair qu'il y a des décisions qui sont seulement provisoires ou qui sont simplement des décisions d'engager une procédure ou un procès, qui ne nécessitent pas à ce stade les sauvegardes susmentionnées de l'intéressé. En général en Irlande la tendance des cours est plus d'étendre que de réduire le recours aux cours contre les actes administratifs. La tendance législative, pour autant qu'elle s'exprime, est de limiter le recours à l'interprétation des lois qui règlent les actes administratifs. Pour les raisons déjà données dans ce rapport les cours ne se limitent pas à cela. Ce qui est prévu par la loi est regardé comme une compétence supplémentaire.

Pour un petit nombre d'affaires sans importance, telle que la concession d'une licence à un bookmaker, pour laquelle l'autorité compétente est un officier de police de haut rang, si la concession est refusée, la demande peut être adressée à la District Court: le juge entendra la preuve testimoniale du demandeur et de l'officier de police avant de trancher la question. La décision est définitive mais en même temps elle est susceptible de donner lieu à plusieurs des procédures déjà mentionnées, comme les procédures de certiorari et de mandamus en cas d'erreur fondamentale.

V.

Le plan de travail soumis par le rapporteur général

C'est dans le contexte irlandais susmentionné que ce rapport essayera de répondre aux questions posées par le sujet du colloque.

A. L'effet suspensif du recours contentieux et le sursis à exécution.

En principe le recours contentieux n'est pas suspensif. Cela dit, la question de la suspension automatique dépend de la procédure contentieuse adoptée. Dans le cas d'un ordre conditionnel de certiorari, ou d'un ordre d'injonction par intérim ou interlocutoire, la décision administrative est suspendue en attendant la conclusion de la procédure. Pour autant qu'il y ait lieu de distinguer entre validité et exécution à ce stade, on peut dire que la validité est aussi suspendue. L'administration ne peut rien faire pour supprimer l'effet suspensif, sous peine d'outrage à magistrat, sauf fournir une raison valable à la Cour pour réformer l'ordre déjà rendu.

Comme il a déjà été dit dans le cas d'un ordre d'injonction interlocutoire, une condition imposée par la Cour est la réparation du dommage infligé à l'autre partie par l'injonction interlocutoire si celle-ci n'est pas confirmée.

Le juge n'a pas le pouvoir d'ordonner le sursis dans les cas où la procédure même n'a pas un tel effet. Quand une partie demande un jugement déclaratoire, il n'y a pas d'effet suspensif, mais si la partie le désire, elle demande en même temps au juge de rendre une injonction. Souvent le juge se contente d'accepter la promesse de l'autre partie de suspendre l'effet de la décision mise en cause, au lieu d'ordonner une injonction interlocutoire. L'inobservation d'une telle promesse est considérée comme un outrage à magistrat.

Les sanctions de l' inobservation de l' effet suspensif ou du sursis sont celles qui s' appliquent en cas d' outrage à magistrat et le dommage causé par l' exécution doit être réparé.

Réponses à la liste des questions concernant le plan de travail

A I 1

- 1) Le recours contentieux est-il en principe ou exceptionnellement suspensif?
Il n'est pas en principe suspensif.
- 2) Est-ce qu'il suspend non seulement l'exécution, mais également la validité de l'acte?
Oui.
- 3) Est-ce qu'il se borne à des décisions exécutoires ou s'étend également à des décisions créatrices de droits ou à celles qui constatent l'existence de rapports juridiques?
Oui.
- 4) Le recours doit-il être recevable pour être suspensif?
Oui.
- 5) Est-ce que cet effet suspensif se limite à un type de recours et, le cas échéant, auquel ?
Certiorari et injonction.

A I 2

Dans quelles conditions et pour quelles raisons l'administration peut-elle mettre fin à l'effet suspensif?
L'administration n'a pas ce pouvoir.

A II 1

- 1) Quels sont les effets juridiques du sursis?
- 2) Le sursis peut-il s'appliquer à des décisions administratives concernant le refus d'une demande?
Pas compris.
- 3) Le juge a-t-il le pouvoir d'ordonner le sursis dans les cas où il n'y a pas d'effet suspensif?
Non.
- 4) Le juge a-t-il le pouvoir de rétablir l'effet suspensif supprimé par l'administration?
Cette situation ne peut se présenter.

A II 2

- 1) Quelles sont les conditions qui doivent être réunies pour justifier le sursis?
Quand la procédure elle-même n'est pas assortie d'un sursis, celui-ci est fonction de l'examen comparé du préjudice que chaque partie est susceptible de subir.
- 2) Est-ce qu'il y a un examen de l'intérêt public et de l'intérêt particulier?
Oui, si la décision administrative concerne le grand public et n'impose pas de dommage irréparable à l'intérêt particulier.
- 3) Est-ce que l'intérêt particulier doit dépasser largement l'intérêt public (danger d'un dommage irréparable)?
Oui.
- 4) Est-ce que le juge examine le fond de l'affaire et, dans l'affirmative, de quelle manière (examen sommaire ou plus poussé)?
De la manière déjà expliquée.
- 5) Pour ordonner le sursis le recours doit-il avoir des chances sérieuses de succès?
Oui.

- 6) Sursis ou référé en cas d' actes conférant des droits à une personne et faisant grief à une autre?
Pas compris.
Est-ce qu' il y a d' autres cas où le référé remplace le sursis?
Pas compris.
- 7) Sur quelle situation des faits la décision du juge, se base-t-elle (limitations des moyens de preuve, preuve complète, commencement de preuve, charge de la preuve) ?
Sur les considérations fondamentales déjà discutées.

A II 3

Le juge peut-il prononcer le sursis avec des modifications (sursis temporaire ou partiel, sursis contre constitution d' une garantie etc.) ?
Oui.

A II 4

- 1) Faut-il que le recours contentieux soit introduit à l' instance?
Oui.
- 2) Quel juge est compétent?
Les juges de la Haute Cour.

A III 1 - 3

- 1) Le juge peut-il ordonner une restitution en cas d' exécution avant ou après le sursis?
Oui.
- 2) Le non-respect constitue-t-il une faute qui engage la responsabilité administrative ou / et une responsabilité personnelle du fonctionnaire?
Lesdeux.
- 3) En cas d' impossibilité de reconstitution, le requérant peut-il demander une indemnité?
Oui.
- 4) Le fonctionnaire responsable commet-il aussi une faute disciplinaire?
Peut-être. Cela dépend des instructions ministérielle. C' est un aspect qui ne concerne pas la Cour.

B. Les moyens du juge en vue de l' exécution des décisions juridictionnelles.

Un principe fondamental du système juridique irlandais est que l' Etat lui-même, et l' administration sont soumis aux décisions des Cours. Grâce aux moyens déjà mentionnés, les Cours ont le pouvoir d' annuler les décisions administratives pour les raisons indiquées. La décision administrative est cassée directement ou on aboutit indirectement au même résultat au moyen d' un jugement déclaratoire. La décision de la Cour contraint l' administration. En cas de jugement ordonnant la réparation d' un dommage, la propriété et les biens de l' administration sont soumis à saisie exécution si le dommage n' est pas réparé. Cette situation ne se présente jamais. Une déclaration des droits du demandeur par la Cour a un caractère définitif.

B I 1

- 1) Le juge peut-il annuler la décision administrative?
Oui.

- 2) Peut-il condamner l'administration à une prestation (action ou omission, paiement) ?
Oui, si le particulier le demande au moyen d'un procès civil.
- 3) Le juge peut-il infliger des injonctions à l'administration, notamment l'obliger à prendre une décision ?
Oui, par un ordre de mandamus.

B I 2

- 1) Quels sont les effets de l'autorité de la chose jugée à l'encontre de l'administration (interdiction de reprendre les motifs censurés par le juge etc.) ?
La décision administrative est cassée.
- 2) Est-ce que le juge est autorisé à prononcer l'exécution provisoire ?
Les biens de l'administration ou des fonctionnaires s'ils sont désignés à titre de défendeurs, peuvent faire l'objet d'une saisie-exécution.

B II

L'administration est-elle sanctionnée en cas de violation de l'autorité de la chose jugée ?
Le problème ne se pose jamais. L'administration obéit toujours aux ordres de la Cour.

B III

Est-ce que l'administration obéit en général aux décisions juridictionnelles ? Lorsqu'elle refuse d'exécuter les décisions, de quels cas s'agit-il ?
Oui. L'outrage à magistrat.

BRIAN WALSH
Rapporteur