

Rapport pour l'Irlande

par

The Honourable Mr.
JUSTICE BRIAN WALSH

Premier Conseiller à la Cour Suprême d'Irlande

Introduction

En Irlande il n'existe pas de cours administratives ni aucun droit administratif au sens où ils existent dans les pays du droit civil. Le contrôle judiciaire des actes administratifs, où il existe, appartient aux tribunaux et aux cours de compétence générale, i. e. les tribunaux et les cours ordinaires.

1. En général, la compétence des tribunaux ordinaires et des cours est limitée aux questions de droit — comportant rarement des questions de fait. En matière administrative, la compétence judiciaire de traiter de questions de fait tire son origine toujours de la loi statutaire.
2. En Irlande, les tribunaux administratifs sont peu nombreux et la plupart d'entre eux sont des tribunaux exécutifs traitant 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.
3. Mais à l'égard de toutes les procédures, administratives ou ordinaires, joue la garantie constitutionnelle contre les procédures inéquitables et contre les abus de procédure. Les dispositions de la constitution nationale sont souvent invoquées pour annuler les actes administratifs qui ont violé cette garantie.
4. L'intervention judiciaire dépend de plusieurs circonstances. Au fond, tous les actes administratifs doivent être d'un caractère qui porte atteinte aux droits de la personne touchée par l'acte ou qui lui impose des obligations en matière de droits personnels ou de propriété, si on veut invoquer la compétence non statutaire du juge. Si on compte sur une compétence statutaire, il faut satisfaire les conditions statutaires. Souvent la loi qui prévoit l'acte administratif donne expressément le droit de recours au juge sous certaines conditions en matières non fondamentales.
5. Dans le domaine de l'administration publique où le droit de recours au juge est donné par la loi, ce droit de recours peut prévoir les faits aussi bien que les questions de droit. Dans d'autres cas, le droit de recours s'est borné expressément aux questions du droit. On peut trouver aussi des pouvoirs donnés à l'organe administratif de déférer une question de droit à la Haute Cour pour une décision préjudicielle. Dans un tel cas, rien n'est décidé par l'organe administratif avant que la décision de la Haute Cour soit donnée et l'organe administratif doit la suivre et l'appliquer si la question de droit est applicable au cas d'espèce.
6. Quand aucun droit de recours, exprès ou implicite, n'est conféré par la loi, la Haute Cour a toujours compétence pour examiner l'exercice des pouvoirs administratifs dans les circonstances qu'on verra en détail ci-dessous dans l'alinéa numéro 8. En général, la compétence de la Haute Cour comprend la surveillance des activités de tous tribunaux et organes administratifs pour assurer qu'ils fonctionnent dans les limites de la loi et de la Constitution et pour assurer la justice des procédures i. e. la justice constitutionnelle garantie à tout le monde.
7. Un refus par l'organe administratif est également considéré comme un acte administratif dans le contexte du droit de recours. On peut demander l'exercice du pouvoir dans tous les cas où il n'existe aucune discrétion de ne pas l'exercer et le juge peut ordonner à l'organe administratif d'exercer sa fonction.
8. Les causes d'ouverture du recours en annulation sont quand l'acte administratif est attaqué pour des raisons de :

- a) compétence
- b) procédure inéquitable
- c) refus d'agir
- d) usurpation de fonction
- e) défaut d'agir en conformité avec les dispositions légales pertinentes à l'affaire
- f) détournement de pouvoir.

On ne fait aucune distinction entre les causes externes et les causes internes.

Portée de l'annulation d'un acte administratif par le juge

9. L'autorité de la chose jugée dépend des circonstances. Si l'annulation concerne une affaire qui touche seulement certaines personnes, elle est valable pour elles seulement. Mais si l'acte annulé avait une portée générale, l'annulation est valable pour tout le monde même quand elle était obtenue par un seul individu. Par exemple, une annulation obtenue à cause d'une procédure inéquitable envers une certaine personne comparée à une annulation obtenue à cause d'un détournement de pouvoir ou d'une usurpation de fonction qui a des conséquences pour des tiers. Si l'un des effets de l'annulation est l'annulation d'un règlement statutaire, le résultat est équivalent à une révocation du règlement.

Une annulation prononcée par le juge reste en pleine vigueur en dépit d'une renonciation par le requérant faite après l'annulation.

10. Une décision d'annulation signifie en principe que l'acte n'était jamais valide. En général donc l'annulation a un effet rétroactif, mais l'importance d'une telle conséquence dépend de la mesure à laquelle la décision s'applique, seulement au requérant ou à tout le monde, et de l'essence du sujet de l'acte administratif. Si quelque chose est né par suite de l'acte annulé, mais avant l'annulation, il ne s'ensuit pas que l'existence de cette chose est terminée automatiquement — souvent un nouvel acte administratif est nécessaire pour achever l'extinction de cette nouvelle chose, qu'elle soit un droit ou qu'elle soit une chose tangible. L'annulation d'un acte administratif permettant l'acquisition forcée de terres pour la construction des édifices en projet par la municipalité a l'effet automatiquement de remettre en possession le propriétaire contre lequel l'acte avait été dirigé. Mais d'un autre côté, si un permis de construire sur ses propres terres est accordé par acte administratif à quelqu'un, l'annulation de cet acte n'entraîne pas automatiquement la démolition d'un édifice déjà construit sous l'acte pendant son existence. Une telle démolition nécessite un nouvel acte administratif.
11. Le juge d'annulation n'a pas la compétence de refaire l'acte annulé, sauf dans les cas où cette compétence est donnée expressément par la loi. Si la décision d'annulation n'était qu'une annulation uniquement, le juge devient *functus officii*, mais souvent l'annulation est accompagnée d'une directive adressée à l'organe administratif de traiter à nouveau le sujet en conformité avec la loi. Le juge a le droit de prononcer l'annulation partielle d'un acte administratif quand l'acte même est ouvert à dépaçage.
12. Le juge n'a pas la compétence d'annuler les actes connexes à l'acte annulé ou dérivés de celui-ci sauf quand une telle annulation est une conséquence nécessaire et prévue. Les actes connexes ou dérivés sont souvent implicitement annulés par la décision d'annulation, mais la réponse exacte dépend des circonstances de chaque cas.

Conséquences de l'annulation d'un acte administratif par le juge

13. L'administration doit toujours se conformer à la décision d'annulation et tenir compte des motifs qui en constituent le soutien nécessaire. Elle doit aussi s'abstenir de poursuivre l'exécution de l'acte annulé. Si l'administration fait autrement, ce manquement est considéré comme un outrage civil à magistrat et pourrait mener à un ordre d'internement contre l'officier ou le fonctionnaire de l'administration coupable d'un tel outrage. Un tiers bénéficiaire est également lié sauf dans les cas où ses propres intérêts sont déjà exceptés.
14. L'annulation d'un acte portant retrait ou modification d'un acte antérieur fait revivre de plein droit cet acte antérieur s'il est autrement actuellement en vigueur. L'annulation d'un acte réglementaire ou individuel est souvent

accompagnée d'un ordre du juge à l'administration de reprendre l'acte en conformité avec la loi quand l'administration est liée par la loi de prendre une décision administrative.

15. Dans le cas d'une annulation fondée sur l'incompétence, un vice de forme ou sur une absence ou une illégalité de forme, l'organe compétent a le pouvoir discrétionnaire de réparer, ou non, le vice de forme ou de rectifier la motivation, sauf dans les cas où elle est obligée par la loi de prendre une nouvelle décision.
16. En général, l'acte administratif repris rétroagit seulement au jour de ce nouvel acte. Mais tout dépend des circonstances de chaque cas. Si le requérant a l'occasion de gagner un avantage matériel par l'acte administratif, l'acte repris rétroagit au jour de l'acte annulé. En général, la question de l'acte étant facultative ou obligatoire n'est pas de grande importance dans ce contexte.
17. Quand un changement de l'état de droit est survenu, c'est le nouvel état du droit qui décide de l'affaire. Un changement des faits relève de la même conséquence, sauf quand l'acte administratif est lié à une période donnée.
18. La validité d'actes connexes à l'acte annulé ou dérivés de celui-ci peut être influencée par l'annulation, mais il faut répéter que l'effet exact dépendrait des circonstances et de la nature de l'affaire. Le remplaçant sans titre d'un fonctionnaire pourrait être condamné au paiement de dommages-intérêts au fonctionnaire au lieu de réintégration dans ses fonctions si un successeur avait été déjà nommé.
En général, les droits des tiers valablement acquis sont protégés contre les répercussions de l'annulation de l'acte administratif soit par le paiement des dommages-intérêts par l'administration soit par le respect des droits des tiers quand il est possible de le faire.
19. En Irlande, l'Etat peut être condamné à payer des dommages-intérêts à une partie lésée par les fautes de service de la part des agents de l'Etat — y compris un organe de l'administration.