

# **Rapport de la délégation d' Irlande**

présenté par

BRIAN WALSH,  
membre de la Cour suprême

## 1. GENERALITE

Comme il a été expliqué aux réunions antérieures des Conseils d'Etat et des juridictions administratives suprêmes, en Irlande, la légalité des actes administratifs n'est pas mise en question sauf devant les juridictions civiles. Où se trouvent les institutions administratives elles sont établies pour elles s'affairent des sujets particuliers. Elles ne sont pas standardisées et elles ne sont pas nombreuses. Cependant en Irlande, comme partout, l'organisation, l'industrialisation et les développements technologiques ont produit des problèmes socio-économiques auxquels le gouvernement devrait faire une réponse. Côte à côte avec les lois du Parlement il existe un recueil, qui s'augmente, du droit ministériel. Ceci est le produit, dans le monde moderne, de la nécessité dans la pratique de déléguer aux chefs experts des services principaux de l'état des pouvoirs étendus. Ces pouvoirs comprennent la réglementation, l'enquête, l'autorisation et l'indication qui sont toutes des opérations de contrôle par lesquelles l'administration accomplit les buts statutaires en tenant compte toujours des dispositions constitutionnelles et législatives.

**(a) (!)** Les pouvoirs réglementaires sont exercés par les pouvoirs législatifs, exécutifs et judiciaires. En tout cas la compétence dépend d'une base législative comme source. En Irlande la constitution n'est pas une source des actes réglementaires mais elle reste toujours comme une norme de contrôle des actes dont la validité dépend d'un statut. Les actes réglementaires peuvent affecter plusieurs secteurs de la vie du pays comme, par exemple, la mise en vigueur des pratiques équitables dans le commerce, la sécurité des ouvriers industriels, la réglementation du développement urbaniste et les nombreuses autres activités de la vie moderne. Parfois le pouvoir est délégué à un Ministre, parfois à un conseil statutaire, ou un ordre professionnel. Il n'existe aucune cohérence particulière dans le système. Par exemple, le pouvoir de promulguer la réglementation des médecins est accordé au Ministre de la Santé, mais dans le cas des sollicitors le pouvoir est accordé à leur ordre professionnel, the Incorporated Law Society of Ireland.

En Irlande, quand une disposition législative parle du pouvoir du Ministre «à faire la réglementation», cela signifie une compétence pour faire les règlements d'une portée générale.

Mais souvent, le statut prévoit les règlements applicables à l'égard des particuliers. Le terme (en anglais «order») «règlement» peut avoir une signification double ou est employé dans un double sens par contraste avec l'usage plus restrictif du terme dans les autres pays.

En Irlande les règlements pris en vertu d'un «statutory order» ou un «statutory instrument» constituent la délégation des pouvoirs sous l'autorité d'une loi du Parlement. Tels règlements qu'ils sont pris du Président d'Irlande, ou du gouvernement ou d'un membre du gouvernement ou d'une personne ou d'une personne morale qui exerce la fonction publique ou administrative, peuvent toucher la collectivité ou une section désignée de la collectivité. Dans bien des cas il faut en saisir le Parlement dans le sens que dans une période de vingt et un jours de séance le parlement a l'

occasion d'annuler le règlement déjà en vigueur ou, par contraste, le règlement reste inefficace jusqu'à la fin d'une telle période pendant laquelle le Parlement peut l'annuler.

L'adoption de tels règlements peut exiger des procédures particulières pour informer le public ou la déposition dans un lieu particulier ou une notification publique du lieu où les exemplaires sont procurables.

Par exemple une poursuite qui a comme base un tel règlement serait rejetée par le tribunal s'il est établi que les modalités concernant la publication du règlement prescrites par la législation n'étaient pas observées.

**(a) (ii)** Quelques actes sont purement administratifs par nature comme une décision d'un caractère administratif ou exécutif qui diffère d'un acte déclaratif ou d'un caractère judiciaire. Il y a d'autres actes qu'on peut catégoriser comme législatifs quand la loi de base a explicitement accordé le pouvoir de formuler et de promulguer les règlements qui seront effectifs en droit. Les règlements interprétatifs n'ont pas comme base un pouvoir statutaire explicite mais ils énoncent les intentions de l'organe, selon l'interprétation par l'organe des dispositions légales d'un caractère général ou qui s'expriment généralement. Ils sont rendus en plusieurs formes pour faire savoir aux fonctionnaires ou aux personnes ou aux tribunaux comment l'organe va interpréter et appliquer les dispositions législatives. Le règlement interprétatif est motivé par le désir de réduire l'incertitude d'interprétation et de fournir l'uniformité à l'application. Cette distinction existe indépendamment de la question si la loi ou la réglementation est d'une portée générale ou s'applique seulement aux particuliers.

La réglementation indique toujours la loi de base ou le pouvoir réglementaire. En revanche il existe aussi le système des directives ministérielles aux organes administratifs ou aux fonctionnaires inférieurs comme déclarations de la ligne de conduite ou de conseil. Strictement elles sont destinées seulement à l'administration intérieure n'ayant aucun effet légal ou juridique. Nulle réglementation effective en droit n'est possible sans la base statutaire.

Les clubs et les organisations privées et les sociétés anonymes ont tous la compétence de se réglementer dans une manière effective entre eux et leurs membres mais cette compétence dépend des relations contractuelles entre eux. Comme telles elles pourraient fonder un procès civil entre les membres ou entre eux et les sociétés ou clubs. Mais les tiers ne sont pas ainsi liés et les relations sont réglées par le droit privé.

## 2. ACCES AU CONTROLE

Les méthodes de formuler les objections aux actes administratifs dépendent de leur nature, de leur impact sur les parties intéressées, et de la procédure de la formulation des actes et les circonstances du cas d'espèce. La base de l'objection pourrait être l'invalidité constitutionnelle, l'excès du pouvoir, le détournement de pouvoir, la mauvaise foi, les procédures incorrectes ou l'effectivité de la réglementation.

L'*actio popularis* dans le sens le plus large n'existe pas en Irlande. Le requérant

devrait établir que la réglementation le touche ou pourrait le toucher. Si le particulier est membre d' un groupe auquel l' acte réglementaire est dirigé il lui suffit d'établir le fait sans prouver aucun dommage à lui même. Il n' existe aucune règle absolue et tout dépend des circonstances de l' affaire. On l' appelle la preuve de *locus standi*. Mais le terme est très large et la réalité des intérêts nécessairement dépend des circonstances et du contexte de l' affaire. En Irlande les tribunaux ont adopté une perspective libérale de la question de *locus standi*. En quelques instances cette perspective libérale est encouragée par la loi comme, par exemple, concernant les problèmes de l' environnement et la permission de construire où les membres du public peuvent formuler des objections même quand ils ne sont pas touchés directement par la permission. Les tribunaux irlandais ont conscience du fait qu' une règle restrictive concernant *locus standi* est l' ennemi de la bonne santé du droit administratif.

En général aucun délai n' est prévu pour agir et la recevabilité ne dépend d' aucune condition sauf d' établir l' intérêt suffisant.

### 3. NATURE ET PORTEE

Quand la question de l' excès de pouvoir est soulevée le premier devoir du tribunal est d' interpréter la règle. Après cela le tribunal doit décider quelle était l' intention de la loi de base de la règle. Le tribunal approfondit le texte de la loi. Le tribunal ne tient jamais compte des débats parlementaires mais il peut consulter le mémorandum explicatif souvent publié avec la loi. Si la loi est le résultat des travaux d' un groupe d' experts ou d' une commission d' enquête le tribunal tiendrait compte du rapport du groupe ou de la commission pour identifier le but du statut ou le mal que le législatif voulut remédier. Une telle procédure devient une partie de la résolution pragmatique des questions. Ainsi on peut tenir compte aussi de la documentation administrative, des annonces dans les journaux concernant la règle et d'autres témoignages concernant la procédure adoptée dans la formulation des règles pour s' informer de l'intention de l' organe qui a formulé les règles. Donc, l' approche est de comparer la règle avec la loi pour savoir si l' une est d'accord avec l'autre. Les règles formulées pour les buts d' une loi ne sont pas valides pour soutenir les différents objectifs d' une autre loi.

On pourrait dire aussi qu' une règle motivée par la mauvaise foi ou qui est déraisonnable revient à l' excès de pouvoir. Ce dernier est en réalité l' application d' un principe du common law que le caractère déraisonnable révèle un tel degré de l' injustice ou de la partialité que le tribunal pourrait dire que le législateur n' avait pas cette intention et la règle va donc au delà de l' autorité conférée par la loi. La même motivation s' applique aux cas des régies formulées en mauvaise foi. La mauvaise foi comprend la fraude et la corruption et les objectifs discriminatoires qui sont eux mêmes illégaux. Les tribunaux font une distinction entre les actes qui sont au delà de l' autorité de la loi mais faits en bonne foi et les actes qui malgré toute apparence de validité seront condamnés à cause de la mauvaise foi.

Une règle pourrait être cassée aussi à cause des procédures incorrectes précédentes comme, par exemple, le manquement des annonces prescrites ou le manquement d' autres formalités nécessaires.

L'organe administratif est lié par sa propre réglementation jusqu'au point qu'il ne peut changer les règles au contraire des droits données par la première règle aux personnes qui avaient le droit d'attendre la continuation de ces droits. Une nouvelle règle produisant un tel effet serait invalide pour les raisons mentionnées. Mais à part cette situation, une modification des règles, applicable à toutes les personnes touchées par la première règle, n'est pas interdite. Le common law rend compte des deux principes d'impartialité qu'on appelle «natural justice» — *nemo iudex in sua causa* et *audi alteram partem*. En Irlande ces deux principes sont inhérents à l'application des normes constitutionnelles.

Dans la jurisprudence constitutionnelle d'Irlande se trouve l'idée de «la justice constitutionnelle», une idée qui comprend plus que les deux principes mentionnés. La Constitution garantit à tout le monde les procédures équitables et la protection contre l'injustice dans le champ de la procédure également que dans le champ du droit matériel. Les tribunaux ont donc la compétence de juger comme injustes les lois ou les procédures dans les circonstances relevantes. La même approche s'applique aussi aux interrogations par la police — à part de toute règle qui contrôle les activités de la police et le traitement des suspects.

Outre les principes de la justice la constitution comprend des garanties précises touchant plusieurs sujets comme là liberté de l'individu, la liberté d'expression, la liberté de conscience et cetera. Une règle qui abuse ces droits est invalide. En telles affaires le tribunal, d'abord, cherche l'existence d'un conflit entre la règle et la constitution et quand il existe, la question est de décider si le conflit est autorisé par le statut. Si non la règle ne se conforme à la loi et elle est donc invalide. Si la règle se conforme au statut la loi, ou la disposition en question, est invalidée comme inconstitutionnelle.

La question de conformité au droit international ne se lève jamais. Toute règle a une loi comme base. La Constitution d'Irlande reconnaît les principes généraux du droit international comme la règle de conduite dans ses relations avec les autres pays. Mais aucune convention internationale n'est incorporée dans le droit interne sauf comme décidé par le Parlement en forme de législation. Il suit que toute règle qui a comme base une disposition législative ayant comme but l'adoption d'une convention internationale est mise à l'épreuve contre la loi interne.

Quant au droit communautaire la situation est tout à fait différente. Pour adhérer aux traités l'Irlande a modifié la Constitution par referendum à la mesure que tout acte des institutions communautaires est ipso facto incorporé dans le droit interne. Les traités et les règlements sont appliqués directement. Les directives sont incorporées par acte réglementaire. Si une règle ne se conforme pas aux actes communautaires on pourrait l'annuler devant les tribunaux internes. On pourrait obtenir le même résultat devant la Cour de Justice à Luxembourg.

#### 4. EFFETS DU CONTROLE

Quand il y a question d'annulation d'une règle — il faut examiner l'affaire pour savoir s'il est nécessaire d'annuler toute la règle ou seulement quelques articles de la règle. Quand il est possible de faire division des articles l'annulation ne dépasse les

articles invalides. Quand la division n' est pas possible, tout l' article est annulé. L' annulation est toujours ab initio.

La portée de l'annulation dépend des circonstances: Si par exemple la rémunération ou la pension de retraite de quelqu' un a été influencé défavorablement par la règle annulée la position serait rectifiée. En revanche, les paiements dans l'ordre des impôts ne seront remboursés. La justification est que les personnes affectées devaient s' opposer à la règle avant de payer. En général les transactions déjà accomplies restent intactes.

## **5. CONCLUSION**

Il est vrai que la jurisprudence constitutionnelle a l'influence la plus forte dans l' examen des règles administratives. La plupart des règles annulées ne répondent pas aux normes constitutionnelles, surtout aux normes qui concernent des procédures équitables. Mais souvent la règle sera annulée pour des raisons légales. En général les tribunaux quand ils ont le choix, préfèrent de trouver l' illégalité au lieu de l' inconstitutionnalité. Dans l' ensemble, les annulations des règles ne sont pas très nombreuses.