

# LA JUSTICE ADMINISTRATIVE EN EUROPE

## - Rapport de l'Irlande -

### **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**

- a) Le système du droit administratif en Irlande est appelé contrôle juridictionnel, Judicial Review. Il représente l'évolution moderne des recours historiques de common-law ou les prerogative writs de certiorari, prohibition et mandamus.
- b) Ils ont été développés au fil des siècles par les cours de common law en Angleterre et en Irlande. A partir de 1801, L'Irlande était une partie du Royaume Uni de Grande Bretagne (l'Irlande du Nord fait encore partie du Royaume Uni). Après l'accession à l'indépendance en 1922, le système juridique irlandais conserva le système de common law qui existait sous l'empire du système britannique. La Constitution actuelle a été adoptée en 1937.
- c) La fonction du judicial review est de contrôler la légalité de l'administration publique toujours plus importante de l'Etat moderne en s'assurant que les organes administratifs n'excèdent pas leurs compétences. Il protège les droits des individus, y compris ceux garantis par la Constitution des actes illégaux.
- d) Il n'y a pas de règle unique, bien que une nouvelle série de procédures communes a été établie par les Règles des Cours Supérieures en 1986.

#### **2. Rôle de contrôle des actes de l'administration**

Le Judicial review n'est pas concerné, excepté incidemment à la poursuite d'une administration bonne et efficace. Cependant, un élément central du système est qu'une procédure équitable doit être suivie par les autorités administratives lorsqu'elles sont en relation avec les particuliers.

### **3. Définition de l'administration**

Il n'y a pas de définition unique de l'autorité administrative. Les principes relatifs aux organes et actes qui sont considérés comme justiciables sont développés par la jurisprudence. En général, un acte doit émaner d'un organe public ou d'un organe exerçant des prérogatives de puissance publique (statutory powers). Les relations gouvernées par un contrat privé ne sont pas, en principe, susceptibles de faire l'objet d'un judicial review. Cependant, certains organes privés disposent de pouvoirs qui sont tellement liés au droit public ou affecte d'une manière très importante une activité particulière, par exemple les organes professionnels, qu'ils peuvent tomber sous le coup du judicial review.

### **4. Classification des actes de l'administration**

Tous les actes des organes mentionnés au précédent paragraphe font l'objet, en principe, d'un judicial review. Les actes ne sont pas classifiés selon leur origine juridique ou caractère. Les cours supérieures irlandaises ont la compétence de déclarer invalides même un acte du Oireachtas (parlement national).

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

### **A. ORGANES COMPETENTS**

#### **5. Organes juridictionnels assurant le contrôle de l'administration**

L'Irlande n'a ni un organe général doté de la compétence de contrôler les fonctions ou décisions des organes administratifs, ni un système de juridictions administratives. Seule la High Court, susceptible d'appel devant la Cour Suprême, a compétence en matière de contrôle juridictionnel des actes administratifs. Les questions 22 et 62 sont néanmoins pertinentes et il y sera répondu.

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

Seule la High Court est compétente pour contrôler les actes administratifs. Quelques systèmes prévus par la loi contiennent des dispositions pour introduire un recours devant

une cour spécialisée, mais cela se distingue du judicial review. Le système juridictionnel en Irlande est organisé comme suit :

Tout d'abord, il y a deux juridictions que la constitution décrit comme étant «locale ou à compétence limitée», dont les décisions sont susceptibles de faire l'objet d'un judicial review. Ce sont :

- Les cours de district : compétence en délit mineur (sentence maximale de 12 mois d'emprisonnement) ; compétence limitée dans une série de litiges spécifiques à caractère civil ;

- Les «circuit courts»: compétence pour juger tous les indictables affaires criminelles avec un jury (à l'exception du cas de génocide, meurtre, viol et droit de la concurrence); compétence étendue en matière civile, y compris les litiges en matière de droit de la famille et de droit de la propriété et recours en compensation.

Ensuite, la constitution précise que la High Court a «pleine juridiction dans tous les différends eu égard au fait et au droit». La Haute Cour est seule compétente pour contrôler la validité des actes administratifs. Elle a aussi compétence pour déclarer invalide un acte du Oireachtas (parlement national). La High Court est la cour de première instance, même si elle juge aussi des recours formés contre les jugements des cours inférieures.

Enfin, toutes les décisions de la High Court sont, en principe, susceptibles d'appel devant la Cour Suprême qui est la cour de dernier ressort.

## **B. STATUT DES ORGANES COMPETENTS**

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

L'article 34.3.1. de la Constitution prévoit que la Haute Cour est investie de la pleine juridiction au premier degré et du pouvoir de décider de toutes matières ou questions de droit ou de fait, au civil ou au pénal. Cela inclut la compétence en matière de contrôle juridictionnel (à savoir le contrôle des actes administratifs). Dans certaines hypothèses particulières, la loi règle la compétence de la Haute Cour en matière de contrôle juridictionnel.

### **8. Statut particulier des juridictions administratives**

Il n'y a pas de tribunal administratif doté d'une compétence de contrôle des actes administratifs. Cependant, certains systèmes prévus par la loi prévoient un recours

administratif interne d'un niveau administratif à un autre. Des exemples sont la planification et le développement, immigration et asile, différends en matière d'emploi.

## **C. ORGANISATION INTERNE ET COMPOSITION DES ORGANES COMPETENTS**

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

La Haute Cour se compose de trente-six juges et d'un Président qui, dans le protocole prend rang juste après le Chief Justice, président de la Cour suprême et chef du pouvoir judiciaire. Il n'y a pas de juges spécialisés. Il n'y a pas de sections de la Haute Cour. Le président répartit les tâches juridictionnelles entre les juges de la Cour.

La Cour suprême, juridiction de dernier recours en matière administrative, se compose de sept juges et d'un président. Il n'y a pas de sections à la Cour suprême et le Chief Justice distribue les tâches juridictionnelles.

### **10. Organisation des *juridictions administratives***

Il n'y a pas de juridictions administratives.

## **D. JUGES**

### **11. Statut des juges et magistrats qui contrôlent l'administration**

Tous les juges qui exercent les fonctions de contrôle juridictionnel, *judicial review*, sont juges à la High Court, ou en appel, à la Cour Suprême. Sinon, ils n'appartiennent pas à une catégorie spécifique.

### **12. Modalités de recrutement des juges en charge du contrôle de l'administration**

L'Irlande n'a pas de système distinct de juridictions administratives et tous les juges sont nommés de la même manière.

Le Président d'Irlande nomme tous les juges, mais sur recommandation du gouvernement. Les

juristes qui veulent être nommés dans une juridiction doivent être recommandés par la Commission consultative des nominations judiciaires. Tous les juges sont choisis parmi les praticiens du droit.

Les exigences pour être nommé dans une juridiction quel que soit le niveau sont prévues par la loi, à savoir des lois de l'Oireachtas (parlement national). Les personnes suivantes sont éligibles à une nomination : les avocats (barristers et solicitors) qui ont pratiqué pendant un certain nombre d'années; et les juristes qui sont déjà juges dans une autre juridiction (à la Cour de Justice des Communautés Européennes et à la Cour européenne des droits de l'homme par exemple).

### **13. Formation des juges**

La formation juridique comprend les qualifications académiques requises pour accéder à l'une ou l'autre branche de la profession juridique (solicitor et barrister), un nombre déterminé d'années de pratique et une formation professionnelle continue contrôlée par les instances professionnelles.

L'Institut des études judiciaires, créé en 1995, organise la formation, des colloques et des visites d'étude à l'attention de la magistrature.

### **14. Avancement et promotion des juges**

Contrairement à de nombreux autres pays, l'Irlande n'a pas de carrière judiciaire. Lors de leur nomination, les juges sont en général beaucoup plus âgés que les juges des pays de droit civil et ils restent la plupart du temps en poste dans la juridiction où ils sont nommés. Toutefois, il arrive qu'un juge soit promu d'une juridiction inférieure à une juridiction supérieure. Il n'est pas inhabituel qu'un juge d'une High Court monte à la Cour suprême.

### **15. Mobilité dans la magistrature**

Les juges sont nommés définitivement jusqu'à la retraite (actuellement fixée à 70 ans). Conformément à l'article 35.4.1 de la Constitution, Ils ne peuvent être révoqués que pour « conduite notoire ou incompétence » ce qui nécessite une résolution des deux chambres de l'Oireachtas (parlement national). Ils ne peuvent être titulaire d'une autre charge ni emploi rémunérés (article 35.3 de la Constitution). En particulier, il serait incompatible avec le statut judiciaire pour tout juge en fonction d'être actif dans l'administration publique sans abandonner son emploi de juge.

Voir également le point [14] ci-dessus.

## **E. FONCTIONS DES ORGANES COMPETENTS**

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

La présente réponse ne concerne que les recours qu'un juge de la High Court peut offrir à titre de contrôle juridictionnel des actes administratifs et pas les motifs sur lesquels la Cour se fonde pour accorder un contrôle juridictionnel. Les recours disponibles sont :

- le « certiorari », le recours le plus souvent introduit, à savoir une décision déclarant l'acte administratif invalide, principalement pour excès de pouvoir ou erreur de droit à la lecture de l'acte; il ne confère pas de pouvoir de substituer un acte différent par la voie de la modification; l'affaire doit normalement revenir à l'administration;
- la "prohibition" consiste à empêcher un organe d'agir illégalement en excès de pouvoir;
- plus rarement, le « mandamus », c'est-à-dire une injonction faite à un organe public d'accomplir sa mission tel que prévue par la loi; un exemple rare de l'octroi d'une injonction de ce type a consisté à obliger un ministre du gouvernement à réparer un palais de justice délabré;
- la déclaration de reconnaissance de droits, de validité ou autre des actes ou de leur interprétation;
- l'injonction; accessoire de ses compétences originaires, spécialement celles de certiorari, et de prohibition, la High Court peut prendre une décision empêchant l'organe public de continuer à agir illégalement; au stade de l'autorisation, la High Court peut octroyer une injonction provisoire d'urgence pour empêcher la survenance de dommages irréparables;
- l'indemnisation (réparation pécuniaire); bien que la Cour ait le pouvoir d'octroyer des dommages et intérêts, aucun droit à réparation ne découle automatiquement de la déclaration d'invalidité d'un acte; le requérant doit établir soit le manque de bonne foi de la part de l'organe public ou que l'une des fautes reconnues en droit (comme l'atteinte à la propriété ou les voies de fait) a été commise sous couvert de cet acte.

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

Aucune procédure relative à un renvoi préjudiciel n'existe en droit irlandais.

### **18. Fonctions consultatives des organes compétents**

La High Court exerce une fonction strictement juridictionnelle. Elle n'a aucune compétence consultative ou de conseil pour les organes publics, même si le raisonnement de ses jugements fournit souvent des lignes directrices utiles.

### **19. Organisation des fonctions juridictionnelles et des fonctions consultatives**

Non applicable vu la réponse à la question 18.

## **F. REPARTITION DES FONCTIONS ET RAPPORTS ENTRE LES ORGANES COMPETENTS**

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

En Irlande, les juridictions assurent la cohérence de la jurisprudence en appliquant la doctrine du précédent aux termes de laquelle les juridictions sont tenues par leurs propres décisions rendues précédemment et les juridictions inférieures par les décisions des juridictions supérieures. Les décisions de la Cour suprême, juridiction de dernier recours pour toutes les matières civiles et constitutionnelles, lient toutes les juridictions inférieures y compris la Haute Cour. La Cour suprême n'applique pas la doctrine du précédent de manière rigide, mais la Cour ne s'écarte pas d'une décision qu'elle a rendue auparavant à moins qu'elle n'ait des raisons impérieuses d'agir de la sorte.

## **II – CONTROLE JURIDICTIONNEL DES ACTES DE L'ADMINISTRATION**

### **A. ACCES AU JUGE**

#### **21. Conditions préalables au recours juridictionnel**

Le droit irlandais impose un certain nombre de préconditions pour l'ouverture d'un recours portant sur le contrôle juridictionnel. Il n'y a, cependant, aucune précondition générale ou primordiale. Il n'y a pas de principe général imposant l'épuisement des recours administratifs. D'autre part, c'est la caractéristique essentielle du recours *certiorari* et est l'une des considérations lorsque la demande d'autorisation d'introduire un recours (when leave is sought), que la Cour a une discrétion générale pour décider si elle devrait l'octroyer lorsqu'un recours alternatif est disponible. En particulier, la Cour Suprême a considéré que l'existence d'une voie alternative au moyen d'un recours administratif est une circonstance qui doit être prise en compte à cet effet. Ce n'est pas, cependant, une précondition.

## **22. Droit de saisir le juge**

Toute personne physique ou morale peut, en principe, introduire un recours en vue d'un contrôle juridictionnel d'un acte administratif qui l'affecte. D'autre part, la Cour n'ouvrira le recours que si le requérant peut montrer qu'il « a un intérêt suffisant dans le litige auquel le recours se rapporte ». Il sera difficile pour les représentants ou d'autres organes ou groupes de personnes de remplir cette condition. La Cour prendra en considération toutes les circonstances de l'affaire.

## **23. Conditions de recevabilité des recours**

Voir le point [22] ci-dessus. Afin d'éviter les recours vexatoires, téméraires ou entièrement dénués de fondement, le demandeur dans le cadre du contrôle juridictionnel doit démontrer un « intérêt suffisant » auquel porte atteinte la décision attaquée.

Toutefois, il est admis qu'il n'est pas dans l'intérêt public que les décisions d'une validité douteuse, en particulier dans les matières d'un intérêt large tels que la protection de l'environnement ou la préservation des monuments publics demeurent incontestées au seul motif que la décision ne porte atteinte à aucun requérant. Le critère de l'intérêt suffisant est donc interprété de manière flexible en fonction des circonstances de la cause.

## **24. Délais à l'introduction du recours**

Un recours portant sur un contrôle juridictionnel doit être introduit rapidement et, en tous cas, dans un délai de trois mois à partir de la date à laquelle les motifs fondant la requête sont survenus (six mois en cas de certiorari). Ces délais sont prévus par les Règles des Cours Supérieures qui régissent les aspects procéduraux de tels recours. La Cour a compétence pour proroger le délai d'introduction de la requête lorsqu'il y a « de bonnes raisons ».

La Cour sera plus ou moins stricte dans l'application de ces délais en fonction des faits de la cause. dépendant des faits du litige individuel. Le délai sera probablement proroger lorsque les droits légitimes du requérant ont été sérieusement affectés par un acte illégal. Cependant, lorsque l'administration ou un tiers a légitimement acquis des droits découlant de la décision contestée, la Cour appliquera plus strictement les délais.

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

Aucun acte administratif n'échappe au contrôle juridictionnel. Cependant, le législateur a, récemment, demandé aux juridictions d'appliquer des conditions plus rigoureuses pour attaquer la validité de deux catégories de décisions administratives, c'est-à-dire les



décisions des organes responsables des demandes d'asile et les décisions d'urbanisme (planning) (décisions d'octroyer ou de refuser la permission pour développement).

Afin d'obtenir l'autorisation d'introduire une requête visant au contrôle juridictionnel de telles décisions, un requérant doit, ayant notifié à l'autorité auteur de l'acte, démontrer à la Cour qu'il y a des motifs substantiels pour contester la validité de la décision.

## **26. Procédure de filtrage des recours**

Chaque requête ayant pour objet un contrôle juridictionnel (à trois exceptions près mentionnées ci-dessous) fait l'objet d'une procédure de filtrage, c'est-à-dire que le requérant obtient, sur requête unilatérale, l'autorisation de la Cour d'introduire la requête. La requête se fonde sur un exposé écrit des motifs vérifiés par affidavit (déclaration sous serment). Le requérant a un devoir d'extrême bonne foi, c'est-à-dire qu'il doit communiquer complètement tous les faits matériels.

L'autorisation sera octroyée si la requête montre qu'il a «un litige contestable», une charge qui est qualifiée de légère. Toutes les requêtes sont entendues par un juge unique de la High Court. La décision sur l'autorisation d'introduire une requête est habituellement adoptée ex tempore ou immédiatement, même si le juge peut réserver sa décision pendant un court délai. D'autre part, les litiges mentionnés au point 25 sont nécessairement plus complexes, une audience pouvant durer plusieurs jours et il peut être réservé à statuer.

Note : les requêtes pour le contrôle de la passation des marchés publics de services (sont principalement concernées les règles communautaires sur les marchés publics, Directive du Conseil 92/50/CEE directive sur les marchés publics de services; Directive du Conseil 93/38/CEE directive marchés d'utilité publique) sont introduites (sans la phase d'autorisation) avec notification à l'autorité adjudicatrice depuis le début. Le délai est de trois mois et les cours appliquent cette règle de manière plutôt stricte.

## **27. Forme de la requête**

La requête doit être introduite par affidavit, déclaration écrite sous serment, dans lequel le requérant doit exhiber les originaux ou les copies de tout document pertinent. Il doit aussi remplir un exposé des motifs pour contrôle juridictionnel (statement of grounds for judicial review). C'est le document clé. Il doit contenir :

- un exposé des faits pertinents ;
- un exposé des éléments de droit sur lesquels la requête se fonde ;
- un exposé du recours demandé.

Le juge considérera l'autorisation d'introduire une requête en se référant à l'exposé des motifs pour le contrôle juridictionnel. Tout ordonnance de la Cour octroyant

l'autorisation pour introduire une requête en vue d'un contrôle juridictionnel se référera aux recours qu'il est possible d'introduire (*reliefs* : par exemple une déclaration qu'un règlement est nul et non avenu) et pour lesquels un contrôle juridictionnel est demandé et les motifs que le requérant est permis d'avancer.

Bien que non couvert par la question, il est approprié de mentionner la procédure suivant l'octroi de l'autorisation d'introduire une requête en vue d'un contrôle juridictionnel. Il sera demandé au requérant par l'ordonnance octroyant l'autorisation de notifier le défendeur, la personne morale ou l'organe responsables de la décision contestée, sous un certain nombre de jours, avec les copies de tous les papiers qui étaient présentés à la Cour au moment de la demande d'autorisation de recours. La Cour peut également lui demander de notifier et de transmettre les papiers à tout tiers qui pourrait être affecté par le recours. Le défendeur, s'il souhaite contester la requête, doit soumettre et délivrer à la Cour et au demandeur un exposé de l'opposition à la requête pour contrôle juridictionnel (statement of opposition to the application for judicial review). Le défendeur et toute partie à une telle notice aura le droit de soumettre une telle réponse affidavits lorsqu'il est nécessaire de vérifier tous faits sur lesquels se fonde l'opposition à la requête.

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

Pour le moment, il n'existe pas de cadre légal ou réglementaire complet visant à introduire des procédures en recourant aux technologies de l'information dans les juridictions irlandaises. Devant la Cour suprême, il est possible d'introduire des mémoires et d'autres pièces de procédure sous forme électronique devant la Cour suprême mais la version papier des fichiers doit également être fournie.

Le Service des tribunaux qui fournit une assistance administrative aux juridictions irlandaises travaille actuellement sur un projet de Système unique intégré de gestion des affaires civiles. Aux termes de ce projet, il est notamment prévu de mettre en œuvre un système d'introduction de documents par voie électronique permettant aux avocats (et autres amici curiae) d'introduire des documents électroniquement auprès du Service des tribunaux. Cette initiative en est à ses balbutiements et s'occupe actuellement de la standardisation des processus de travail.

## **29. Coût de l'introduction de la requête**

Tous les frais de justice se basent sur un tarif. Certains de ces frais sont les suivants :

Introduction d'une requête unilatérale : gratuit  
 Affidavit (déclaration sous serment) : 13€;  
 Avis de motion: 40€;  
 Requête d'appel : 125€;

Authentification d'une décision : gratuit.

(montant des frais au 7 juillet 2008)

### **30. Assistance obligatoire d'un avocat**

Le recours à un avocat n'est pas obligatoire. Les requérants en personne (litigants) introduisent occasionnellement des requêtes pour contrôle juridictionnel, mais il leur est difficile de respecter les exigences procédurales élémentaires.

### **31. Aide juridictionnelle**

L'Attorney General prévoit des fonds pour des requêtes pour des types limités de contrôle juridictionnel en relation essentiellement avec les affaires pénales. C'est un système ex gratia non prévu par la loi prévoyant le paiement des frais d'instance à des personnes qui ne sont pas en mesure de s'offrir une représentation. C'est à la Cour de décider s'il est raisonnable que les frais d'instance doivent être payés par les finances publiques. Le système d'aide juridictionnelle est administré par le bureau de l'aide juridictionnelle.

L'aide juridictionnelle est rarement accordée en cas de contrôle juridictionnel des actes administratifs. Plus généralement, lorsque le cas est de toute façon méritoire (meritorious), il est presque toujours possible d'obtenir les services d'un solicitor en pratique privée.

### **32. Sanctions contre les recours abusifs et injustifiés**

Il n'y a pas de disposition pour une telle amende.

## **B. PROCES**

### **33. Principes fondamentaux du procès et leurs sources**

Le contrôle juridictionnel des actes administratifs, comme tout recours devant les cours irlandaises, est fondé sur la tradition de common law, et, par dessus tout, sur le droit à une procédure contradictoire. C'est un principe fondamental de justice constitutionnelle et de natural justice selon lequel chaque partie qui peut être affectée par une décision d'une Cour doit être entendue par cette cour. Les requêtes visant au Judicial Review portent, cependant, essentiellement sur des points de droit. La présomption normale est, donc, que la preuve doit être donnée par affidavit (exposé écrit sous serment) plutôt qu'oralement. Les litiges sur les points de fait, cependant, doivent être résolus avant que ne soient

décidés les aspects juridiques. Donc, une partie souhaitant contester l'affidavit de l'opposant, peut délivrer une notification d'intention de contestation « en retour », c'est-à-dire une interrogation orale devant la cour. Toutes les audiences sont publiques. Les éléments de l'audience seront :

- présentation de l'affaire du demandeur consistant en l'exposé des faits déposés sous affidavit(déclaration écrite sous serment);
- présentation des moyens juridiques au nom du requérant ;
- dans le cas des litiges concernant les faits, contre requête du déposant ;
- présentation de l'affaire du défendeur, à la fois en fait et en droit ;
- présentation de l'affaire, en droit et en fait, pour la partie notifiée, s'il y en a ;
- jugement.

### **34. Principe d'impartialité**

L'indépendance et l'impartialité des juges est fondamentale. L'article 35.2 de la Constitution prévoit ce qui suit : « Tout magistrat est indépendant dans l'exercice de ses fonctions judiciaires et n'est soumis qu'à la présente Constitution et à la loi ».

L'impartialité des juges est garantie par des principes constitutionnels comme la règle contre l'impartialité (*nemo iudex in causa*) qui exige qu'un juge se déporte lorsqu'il peut raisonnablement concevoir une impartialité de sa part – une impartialité effective ne doit pas être démontrée et le principe se fonde davantage sur la perception de l'impartialité. C'est l'application de l'adage selon lequel *justice must not only be done, but be seen to be done* (La justice doit non seulement être rendue, encore faut-il qu'elle paraisse l'être).

### **35. Moyens juridiques nouveaux en cours d'instance**

Un requérant est limité aux moyens juridiques en vertu desquels il ou elle a obtenu une ordonnance octroyant l'autorisation d'introduire une requête (cf paragraphes 26 et 27). La Cour peut, cependant, à tout moment, autoriser un amendement portant sur ces moyens. C'est une compétence discrétionnaire, exercée avec la préoccupation de rendre justice à tous, où l'on doit prendre en compte l'intention pour laquelle l'autorisation a été recherchée, le délai à cet effet, les intérêts du défendeur et des tiers.

### **36. Personnes autorisées à intervenir en cours de procès**

Toute personne ou organe étant affecté vraisemblablement d'une manière sérieuse si sa requête visant au recours juridictionnel obtient une issue positive, est, en principe, fondée à être entendu. Si une telle personne est identifiée à l'étape de l'autorisation, l'ordonnance requiert qu'il ou elle doit être notifié. Toute personne ou organe potentiellement affecté peut être inclus dans la procédure à n'importe quelle étape et peut introduire une requête visant à obtenir l'autorisation de rejoindre la procédure.

### **37. Rôle du ministère public en matière administrative**

Il n'y a pas de droit général pour un représentant de l'Etat d'intervenir dans la procédure de contrôle juridictionnel des actes administratifs. Cependant, un nombre important de requêtes visant au contrôle juridictionnel est relatif directement à l'accomplissement de leurs fonctions par des agences du gouvernement central. C'est la pratique selon laquelle l'Attorney General, en tant que conseiller juridique du gouvernement, nomme un conseil pour le défendeur dans de telles affaires. De plus, les Règles de la Cour requiert que l'Attorney General soit notifié dans le cas de toute contestation de la constitutionnalité d'une loi.

Ainsi, l'Etat est, en pratique, représenté dans une grande proportion des procédures de contrôle juridictionnel. Et, les Courts ont un pouvoir résiduel pour permettre à l'Attorney General d'être entendu lorsqu'il pense que des points de droit d'une grande importance publique sont en cause.

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

Il n'y a pas de tel office ou institution dans le système juridique irlandais.

### **39. Fin de procès avant jugement**

Une fois l'autorisation d'introduire une requête visant au contrôle juridictionnel et que le requérant a rempli les exigences relatives à la notification de la procédure au défendeur, la procédure peut se terminer des manières suivantes :

- décision de la Cour annulant l'autorisation, sur requête du défendeur (un défendeur cherchant à obtenir une telle ordonnance doit montrer très clairement que l'autorisation n'aurait pas dû être délivrée);
- retrait de la requête par le requérant;
- règlement du litige par accord des parties (environ 5% des affaires);
- rejet de la requête basé sur la défaillance du requérant à diligenter raisonnablement sa demande;
- rejet de la requête lorsque le requérant meurt et que ses successeurs légaux ne reprennent pas ou ne peuvent pas reprendre son instance (si par exemple la requête était purement personnelle).

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

La délivrance des parties n'est pas une obligation du greffe de la Cour (court registry). L'obligation de délivrance aux parties incombe au demandeur.

#### **41. Charge de la preuve**

Les parties, exclusivement.

#### **42. Modalités de l'audience**

L'article 34.1 de la Constitution exige que les audiences se tiennent en public « sauf dans des cas spéciaux et limités prévus par la loi ». Les audiences à huis clos sont rarissimes. Une exception notable à la règle générale constitutionnelle est que les audiences dans les affaires familiales se tiennent généralement à huis clos. Voir également le point [33] ci-dessus.

#### **43. Délibéré**

La procédure du contrôle juridictionnel des actes administratifs est dirigée par la High Court, à quelques exceptions, par un juge unique. L'appel est jugé par la Cour Suprême siégeant en cour à trois ou cinq juges. Les délibérations (qui peuvent seulement avoir lieu lorsqu'il y a plus d'un juge) se déroulent entièrement en secret et entièrement à la discrétion des juges.

### **C. JUGEMENT**

#### **44. Motivation du jugement**

Le jugement est rendu par le juge individuel qui a entendu l'affaire. La loi exige que chaque jugement contienne à la fois les éléments détaillés relatifs aux faits sur lesquels il se base et l'explication complète des principes juridiques applicables, et, le plus important, le relief ou le recours délivré ou refusé. L'explication des raisons de la décision doit être suffisante pour permettre aux parties de comprendre pourquoi il a été rendu, et, le cas échéant, de permettre aux parties de considérer d'autres recours, spécialement l'appel.

#### **45. Normes de référence nationales et internationales**

Les normes de référence pour les juridictions irlandaises statuant en matière de contrôle juridictionnel des actes administratifs sont les suivantes :

- les dispositions de droit sur lesquelles le contrôle juridictionnel est fondé (loi ou common law);
- les règles relatives au respect de procédures équitables, en particulier le droit d'être entendu par l'organe administratif (*audi alteram partem*), l'impartialité de l'auteur de la décision (*nemo iudex in causa sua* – voir le point [34] ci-dessus) qui exige l'absence de partialité effective ou supposée (l'auteur de la décision doit être objectif et ne doit pas être en proie à un conflit d'intérêts);
- la protection constitutionnelle des droits personnels et fondamentaux (y compris ceux énoncés ci-dessus), mais aussi incluant le droit à un traitement juste et équitable, le respect des droits fondamentaux de la propriété, la liberté individuelle, la liberté d'expression de réunion et d'association, le droit à l'honneur, à l'éducation, à la famille et autres);
- la Convention européenne des droits de l'homme incorporée au niveau supra constitutionnel dans le droit irlandais par la loi de 2003 relative à la Convention européenne des droits de l'homme;
- les traités instituant les Communautés européennes et le traité sur l'Union européenne.

#### **46. Critères et méthodes de contrôle du juge**

La procédure est contradictoire à tous les stades du contrôle juridictionnel. Les juridictions se fondent seulement sur les arguments et documents qui lui sont soumis par les parties. C'est aux parties qu'il incombe de suggérer les motifs pour lesquels une décision pourrait être considérée comme illégale. Les juridictions ne mènent pas d'investigations elle-même.

Dans le cas de l'exercice de pouvoirs discrétionnaires, les juridictions appliquent en général le principe selon lequel les questions politiques et des décisions individuelles relèvent des organes à qui le pouvoir législatif, au nom du peuple, les a assignés et qu'il ne relève pas de la fonction du juge de substituer leurs vues même s'ils ne sont pas d'accord. Ces principes sont exprimés dans les *Wednesbury* principes, repris en droit irlandais dans les affaires *State (Keegan) v. Stardust Compensation Tribunal* [1986] I. R. 642 et *O'Keeffe v. An Bórd Pleanála* [1993] 1 I.R. 39.

Les juridictions n'interfèrent pas avec une décision administrative discrétionnaire à moins qu'elle ne paraisse irrationnelle, c'est-à-dire si déraisonnable qu'aucune personne ou organe raisonnable exerçant cette compétence n'aurait adopté cette décision. Les mêmes principes sont appliqués à la fois par la Haute Cour et la Cour Suprême statuant en appel. Dans les affaires concernant la passation de marchés publics, le contrôle se fonde sur les standards posés par la jurisprudence de la Cour de Justice.

Toutefois, on observe que les juridictions ont plus récemment appliqué des critères de contrôle plus stricts dans certaines affaires. Par exemple, l'examen très attentif (*anxious scrutiny*) conçu en Angleterre et au Pays de Galles, a été appliqué dans des affaires où

d'importants droits fondamentaux étaient en cause comme par exemple les décisions en matières de réfugiés. Dans certaines affaires, les juridictions se sont également référées à un contrôle de proportionnalité, comme en 2004 où la Haute Cour a annulé une décision d'un directeur de prison refusant à un prisonnier l'accès aux médias au motif que ce n'était pas une mesure proportionnée. Les contours de ces critères plus sévères de contrôle juridictionnel n'ont pas encore été définis.

#### **47. Répartition des frais et dépens du procès**

La détermination des frais est à la discrétion de la Cour. Après le jugement, la Cour décide quelle partie supportera les frais. La règle générale veut que la partie perdante doit supporter les frais de la partie victorieuse.

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

En général, la Haute Cour siège à juge unique. Plus rarement, elle siège en composition à trois juges en raison de l'importance de l'affaire.

La Cour suprême siège toujours en formation à plusieurs juges. La plupart du temps, la Cour siège en formation à trois ou cinq juges en fonction de l'importance de l'affaire et de la question de savoir si elle soulève de nouveaux problèmes de droit.

#### **49. Divergences d'opinion**

Chaque juge est libre de donner son propre jugement. Bien qu'il soit relativement habituel pour tous les membres de la Cour Suprême de se mettre d'accord sur un jugement, il est habituel pour chaque juge de faire part de son propre jugement, qu'il soit d'approbation ou dissident.

#### **50. Publicité et notification du jugement**

Les décisions sont toujours rendues en public. Leur grande majorité l'est par écrit et rendue postérieurement à l'audience finale. Toutefois, dans les cas où la solution s'impose d'elle-même, la décision est rendue immédiatement à la suite de l'audience : c'est une décision *ex tempore*.

Toutes les décisions écrites de la Haute Cour et de la Cour suprême sont publiées sur le site internet du Service des tribunaux ([www.courts.ie](http://www.courts.ie)). Tous les arrêts de la Cour suprême sont également publiés sur le site internet de la Cour suprême ([www.supremecourt.ie](http://www.supremecourt.ie)).



## **D. EFFETS ET EXECUTION DU JUGEMENT**

### **51. Autorité de la chose jugée. Autorité du précédent**

Le jugement, d'un point de vue strict, lie seulement les parties à la procédure. Il a un effet *erga omnes* si il invalide une décision relative à d'autres. Cet aspect aura, cependant, été considéré dans le jugement. Les autres parties affectées auront été entendues. Si elles n'ont pas été entendues, elles sont en position d'invoquer qu'elles ont acquis des intérêts, des droits. Un jugement en matière de contrôle juridictionnel des actes administratifs affectera aussi potentiellement les droits des autres dans des situations juridiques comparables, en raison du statut de la décision en tant que précédent. De telles personnes ne sont pas directement affectées par une décision dans une affaire à laquelle elles n'étaient pas parties.

### **52. Pouvoirs du juge de limiter les effets du jugement**

Les juridictions irlandaises n'ont pas de compétence générale pour limiter les effets de leurs jugements dans le temps.

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

Tout d'abord, les déclarations d'invalidité prennent effet immédiatement. Un organe administratif ne peut se fonder sur un acte qui a été déclaré invalide par une cour. Autrement, les Cours ne sont pas concernées avec l'exécution de leurs décisions. Elles n'initient aucune étape pour mettre en œuvre leurs décisions. Il revient aux parties de prendre toutes les étapes nécessaires pour voir les décisions qui leur sont favorables respectées.

La Cour a compétence de délivrer une injonction pour restreindre la répétition ou la continuité du comportement illégal. Une partie qui ne respecte pas un tel ordre peut être présentée à la Cour pour outrage à la Cour. Dans les cas d'outrage, la Cour a une compétence très large, lorsqu'il est invoqué par les parties, de prononcer une amende, d'emprisonner ou de séquestrer les actifs.

### **54. Mesures récentes contre le délai excessif de jugement**

Les juridictions irlandaises mènent une politique tendant à réduire les délais de jugement. Les juridictions sont pleinement conscientes des décisions de la Cour européenne des droits de l'homme en matière de retards. Les cours sont devenues plus strictes pour imposer le respect des délais qu'ils soient imposés expressément ou implicitement. Une législation de 2002 exige que le Service des tribunaux tiennent un registre des décisions tenues en suspens (il y a décision en suspens lorsqu'une juridiction ne prononce pas

immédiatement une décision – ou ses motifs, ou les deux – à la fin du procès). En effet, les affaires doivent listées dans les cas où le jugement n’a pas été rendu dans une période de deux mois.

## **E. VOIES DE RECOURS**

### **55. Répartition des compétences entre les juridictions inférieures et suprêmes**

Cf paragraphe 6. Seule la High Court, en première instance, et la Cour Suprême, en appel, sont compétentes dans les affaires relatives au contrôle juridictionnel des actes administratifs. Les juridictions inférieures n’ont aucune compétence pour contrôler la validité des décisions administratives. La Cour Suprême n’est pas strictement limitée dans l’exercice de ses fonctions de juge d’appel dans l’appréciation des points de droit. Elle peut apprécier les décisions du point de vue des faits excepté lorsque la High Court a fondé sa décision sur l’évaluation de la crédibilité des témoins entendus oralement.

### **56. Voies de recours**

Cf paragraphe 55.

## **F. PROCEDURES D'URGENCE ET REFERES**

### **57. Procédures d’urgence et référés**

La Haute Cour n’a pas compétence pour déclarer un acte administratif invalide sauf en respectant la procédure établie par les Règles des cours énoncées ci-dessus (cf les informations aux points [24] à [27]). Dans les cas d’urgence exceptionnelle, la Haute Cour peut abréger les délais, même si cela requiert l’accord de l’organe administratif en cause.

Comme c’est normalement une autorité étatique, elle souhaitera habituellement coopérer avec les juridictions lorsque de telles circonstances d’urgence surviennent. Il n’y a pas de règles spéciales régissant une telle procédure. Il est très vraisemblable que le même juge entendra la requête originaire (à savoir la demande d’autorisation aux termes de laquelle le juge décide s’il accorde le contrôle juridictionnel) et la requête au fond.

Comme on l’a vu ci-dessus au point [16], la Haute Cour, en tant qu’accessoire de ses compétences originaires, spécialement celles de certiorari, et de prohibition, peut prendre une décision empêchant l’organe public de continuer à agir illégalement; au stade de

l'autorisation, la Haute Cour peut prendre une injonction d'urgence pour empêcher un dommage irréparable.

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

Comme cela a été expliqué, il n'existe pas de telles procédures sommaires ou d'urgence.

### **59. Différents types de référés**

Pour la raison donnée au paragraphe 57, non. On doit ajouter que, en 2004, de nouvelles règles ont été adoptées régissant les litiges commerciaux devant la High Court, incluant le contrôle juridictionnel des actes administratifs, lorsque la valeur du litige dépasse 1.000.000 euros. Ceci implique une conférence de management de l'affaire décidée par un ordre du juge. Le juge fixe l'emploi du temps pour chaque étape de la préparation de l'affaire. Le but est de fournir une procédure rapide appropriée aux litiges commerciaux. Le juge joue un rôle plus actif au stade préparatoire que dans les autres affaires.

## **III – REGULATION DES LITIGES ADMINISTRATIFS PAR DES INSTANCES NON JURIDICTIONNELLES**

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

Il n'y a pas de raison, d'un point de vue des principes généraux, pour laquelle les organes administratifs ne devraient pas régler les différends administratifs. Cependant, chaque affaire dépend des circonstances individuelles. En particulier, un organe administratif n'est pas compétent pour révoquer une décision déjà adoptée en fonction de ses prérogatives, particulièrement si un tiers a acquis des droits qu'il ou elle ne souhaite pas révoquer.

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

Dans la mesure où le règlement des différends administratifs implique la révocation ou la modification de décisions déjà adoptées, cf paragraphe 60. Des dispositions particulières pourraient, bien sûr, permettre un tel moyen. Ceci sera inhabituel.

## **62. Modes alternatifs de règlement des litiges administratifs**

Cf paragraphe 60 et 61.

# **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**

Il n'y a pas de budget séparé pour la justice administrative (judicial review). Cela constituerait une petite et insignifiante part du budget entier dédié à l'administration de la justice, qui inclut, notamment, les frais de toutes les cours criminelles.

### **64. Nombre de magistrats**

Le nombre total de magistrats en Irlande est de 148.

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

Sur 37 magistrats siégeant à la Haute Cour, environ 5 sont exclusivement en charge du droit administratif (contrôle juridictionnel). La Cour suprême se compose de 8 juges. Il s'ensuit que sur le total des 148 magistrats, environ 9% sont en charge du contrôle des actes administratifs. Toutefois, on notera que la Cour suprême n'est pas seulement une juridiction administrative mais la juridiction de dernier recours en matière civile et constitutionnelle.

### **66. Assistants de justice**

Actuellement, on dénombre 17 référendaires dans les juridictions irlandaises. Le Chief Justice en a un (Conseiller juridique exécutif) pour les questions juridiques et administratives. On dénombre également 10 référendaires (Assesseurs) adjoints aux juges de la Haute Cour en charge du contrôle juridictionnel des décisions administratives. Actuellement, on trouve également 6 'chercheurs judiciaires' pour l'ensemble du pouvoir judiciaire.

## **67. Ressources documentaires**

Les juges ont à leur disposition une excellente bibliothèque juridique, comprenant tous les récents recueils législatifs britannique et irlandais et une grande quantité de manuels portant sur toutes les matières juridiques.

D'excellents ouvrages ont été publiés en Irlande depuis quelques années. Le manuel irlandais de référence, Hogan and Morgan on Administrative Law in Ireland est un ouvrage qui fait autorité. L'ouvrage le plus récemment publié est Administrative Law de De Blacam (2009).

Les juges ont également accès à un large éventail de bases de données juridiques dont Westlaw ([www.westlaw.ie](http://www.westlaw.ie)), Justis ([www.justis.com](http://www.justis.com)), LexisNexis ([www.lexis-nexis.com/professional](http://www.lexis-nexis.com/professional)) et Heinonline ([www.heinonline.org](http://www.heinonline.org)). Ils ont aussi accès à des bases de données gratuites contenant les lois, les actes juridiques et les décisions des juridictions nationales et internationales.

En outre, l'Institut pour les études judiciaires publie un bulletin juridique bisannuel qui contient régulièrement des contributions relatives au contrôle juridictionnel. Voir [www.jsijournal.ie](http://www.jsijournal.ie).

## **68. Moyens informatiques**

Tous les juges de la Cour suprême et de la Haute Cour disposent de PC dans leurs chambres et de portables avec accès illimité à internet et au courrier électronique. Ils sont aussi pourvus d'un Blackberry.

Des logiciels de dictée numérique sont installés sur tous les PC et portables des juges de la Cour suprême et de la Haute Cour. Des logiciels de reconnaissance vocale sont disponibles sur demande sur les PC portables.

Tous les greffiers, le personnel administratif de la Cour suprême et le Conseiller juridique exécutif du Chief Justice ont un PC sur leur bureau qui leur fournit un accès au courrier électronique et à internet.

## **69. Sites internet des juridictions et autres organes compétents**

Le site Internet du Service des tribunaux irlandais, [www.courts.ie](http://www.courts.ie) est une aide précieuse à la recherche juridique. Il couvre toutes les lois irlandaises, les Règles des juridictions supérieures et permet d'accéder aux décisions des juridictions supérieures (Haute Cour et Cour suprême).

En outre, la Cour suprême dispose de son propre site internet, [www.supremecourt.ie](http://www.supremecourt.ie), qui fournit des informations relatives à la composition, aux compétences, aux membres et aux arrêts de la Cour. Il fournit également d'autres informations comme le texte de la Constitution irlandaise, une bibliographie des lois constitutionnelles et des liens vers des sites internet pertinents. Les informations sont disponibles en gaélique, anglais, français et allemand.

## **B. AUTRES STATISTIQUES ET INDICATIONS CHIFFREES**

### **70. Nombre de nouvelles requêtes chaque année**

Remarque : pour diverses raisons, il n'est pas souhaitable de tirer des conclusions générales des chiffres figurant ci-dessous.

Tout d'abord et surtout, le recours du contrôle juridictionnel est disponible, non seulement à l'encontre des décisions administratives, mais aussi des juridictions criminelles de référé. De plus, la procédure de contrôle juridictionnel est utilisée fréquemment en cas de requêtes tendant à l'interdiction ou à la prohibition ou à l'abréviation de la procédure dans de longues poursuites criminelles. Les chiffres ci-dessous incluent de nombreux recours à l'encontre de décisions en matière criminelle qui sont étrangères aux organes administratifs.

Les chiffres suivants sont issus des rapports annuels du Service des tribunaux de 2002 à 2008 :

<b>Année</b>	<b>Asile</b>	<b>Autres</b>	<b>Total</b>
<b>2002</b>	542	755	1297
<b>2003</b>	723	985	1718
<b>2004</b>	1381	1205	2586
<b>2005</b>	758	1262	2020
<b>2006</b>	909	626	1535
<b>2007</b>	1024	659	1683
<b>2008</b>	785	594	1379

Alors que ces chiffres ne constituent pas nécessairement un guide fiable au regard du nombre absolu d'affaires au cours d'une année particulière (ils incluent probablement de multiples requêtes et étapes dans certains cas), ils démontrent que les affaires d'asile représentent une part significative des affaires et que le nombre d'affaires portant sur le contrôle juridictionnel a évolué sensiblement : après avoir augmenté considérablement en 2004 et 2005, le nombre total d'affaires est revenu en 2008 à un niveau proche de celui de 2002.

### 71. Nombre de dossiers traités chaque année

Il n'est pas possible de fournir un nombre précis des affaires dont les juridictions connaissent chaque année. Toutefois, les données statistiques suivantes ont trait à des décisions définitives dans des affaires autres que l'asile rendues au cours de la période 2003-2007 :

	2003	2004	2005	2006	2007
Mandamus	5	8	2	10	2
Urbanisme	23	28	46	33	26
Prohibition	12	16	13	23	11
Rejet	93	104	88	70	115
Radiation	51	76	89	123	151
Certiorari	106	86	109	128	148
<b>Total</b>	<b>307</b>	<b>352</b>	<b>347</b>	<b>417</b>	<b>453</b>

On notera que les chiffres des décisions finales en matière de déclaration et d'injonction ne figurent pas ci-dessus en raison de différences dans la présentation des statistiques d'une année à l'autre. Dans de telles affaires, les décisions finales sont passées d'environ 20 (17 en 2003) à environ 40 (37 en 2007).

Les termes certiorari, prohibition, mandamus and injonction sont expliqués au point [16] ci-dessus.

**72. Nombre de dossiers non traités**

Cette information n'est pas actuellement disponible. De toute façon, pour les raisons exposées au point [70] ci-dessus, il serait difficile d'estimer les chiffres précis concernant les affaires de contrôle juridictionnel portant exclusivement sur les décisions administratives.

**73. Délai moyen de jugement**

Aucune statistique n'est disponible. Le volume des affaires de contrôle juridictionnel est tel que même lorsque des affaires sont parfaitement en état, cela peut prendre plusieurs mois avant que la Haute Cour puisse fixer une date d'audience.

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

En Irlande, les juridictions inférieures ne sont pas compétentes pour annuler des décisions administratives.

**75. Volume des litiges par domaine**

Le tableau ci-dessus donne les seules statistiques disponibles sur le sujet.

**C. ECONOMIE DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE****76. Travaux et études sur l'influence des condamnations à des dommages et intérêts pour les finances publiques**

Aucune statistique n'est disponible.