

LA JUSTICE ADMINISTRATIVE EN EUROPE

- Rapport de l'Italie -

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

La naissance de la justice administrative en Italie remonte à 1889 avec la création de la quatrième section du Conseil d'État, qui n'avait à l'origine que des fonctions consultatives, avec des fonctions contentieuses. (Loi du 31 mars 1889, n° 5992, dite loi Crispi).

Dans les années suivantes, deux autres sections contentieuses du Conseil d'État ont été créées (la cinquième et la sixième).

Avant la création de la quatrième section du Conseil d'État, de 1865 à 1889, le seul juge pour les litiges entre les citoyens et l'administration publique était le juge civil, selon un modèle moniste établi par la loi abolissant le contentieux administratif (loi du 20 mars 1865, n° 2248).

Ce n'est donc qu'en 1889 que le système italien est devenu un système dualiste, tel qu'il existe aujourd'hui.

À l'origine, il n'y avait qu'un seul niveau d'instance devant les sections contentieuses du Conseil d'État.

La Constitution prévoit la création de juges administratifs de première instance, sur une base régionale (art. 125 Cost.).

En 1971, les tribunaux administratifs régionaux (*Tribunali amministrativi regionali - TAR*) ont été créés en tant que juges administratifs de première instance et le Conseil d'État est devenu la juridiction administrative de deuxième et dernière instance.

Les Tribunaux administratifs régionaux sont au nombre de 21 et siègent dans chaque région d'Italie. Dans huit régions, qui sont les plus grandes, il existe également une section séparée du Tribunal administratif régional.

En 2000, un acte législatif a doté la compétence générale des juridictions administratives du pouvoir d'ordonner des indemnisations (dommages-intérêts) pour la responsabilité des administrations publiques pour leurs décisions illicites.

En 2010, un Code de procédure administrative (CPA) a été adopté.

2. Rôle de contrôle des actes de l'administration

La juridiction administrative vise à garantir le respect par l'administration publique du principe de la primauté du droit et à protéger les droits individuels et les intérêts légitimes en relation avec les pouvoirs publics.

Un appel contre une décision administrative est examiné par le juge, dans les limites de l'intérêt du plaignant et des arguments présentés à la Cour par le requérant.

Le juge ne peut pas introduire de nouveaux arguments d'office parce que le but de la justice administrative n'est pas de vérifier le bon fonctionnement de l'administration en général, mais de déterminer si l'abus de pouvoir contesté a porté atteinte aux droits ou intérêts du plaignant.

Le juge administratif ne peut annuler la décision attaquée que si celle-ci est affectée par une violation de la loi, un détournement ou un abus de pouvoir, ou un manque de compétence (art. 29 du CPA) et ne peut se substituer à l'administration dans ses pouvoirs discrétionnaires, sauf dans des cas spécifiques, tels que la procédure d'exécution de décisions (appelée "*giudizio di ottemperanza*").

3. Définition de l'administration

Traditionnellement, le concept d'administration se réfère à l'État, aux administrations régionales, aux municipalités et à d'autres organismes publics ou agences indépendantes (par exemple l'autorité antitrust, etc.).

Les influences du droit européen ont conduit à élargir la notion d'administration aux personnes ou organismes de droit privé qui exercent des fonctions publiques ou doivent se conformer à des règles administratives, tels que l'"organisme de droit public" dans le domaine des marchés publics.

C'est la raison pour laquelle l'article 7, paragraphe 2, du CPA prévoit expressément que, aux fins du code, les administrations publiques comprennent également les entités juridiques qui leur sont assimilées ou, en tout état de cause, sont tenues de respecter les principes des procédures administratives.

4. Classification des actes de l'administration

Les actes administratifs peuvent être classifiés selon différents points de vue.

Du point de vue du contenu des décisions administratives, il existe des actes favorables, qui confèrent de nouvelles utilités au demandeur (telles qu'autorisations, licences, contributions, etc.), et des actes négatifs, qui limitent les droits ou enlèvent une utilité au destinataire (tels qu'actes d'expropriation, etc.).

Du point de vue du nombre de destinataires des actes administratifs, il existe des actes généraux avec des cessionnaires indéterminés ou des décisions individuelles visant un ou plusieurs cessionnaires identifiés.

Du point de vue de la fonction des actes dans la procédure administrative, il existe des décisions administratives (mesures), consultatives (avis) et de contrôle, etc.

Il existe également des décisions administratives de second degré qui modifient, révoquent ou confirment des décisions administratives antérieures (telles que révocations, annulations, confirmations, etc.).

Normalement, les décisions administratives sont des actes unilatéraux de l'administration. Néanmoins, il est dans certains cas possible de substituer une telle décision par un accord entre le citoyen privé et l'administration (art. 11 de la loi n° 241/1990).

Les marchés publics, au contraire, ne sont pas considérés comme des actes administratifs.

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

A. ORGANES COMPETENTS

5. Organes juridictionnels assurant le contrôle de l'administration

Les actes administratifs peuvent être contrôlés par l'administration elle-même, à l'initiative de la personne intéressée.

Selon le d.P.R. 1199/1971, il existe trois revendications principales différentes : en opposition, hiérarchique et devant le Président de la République italienne.

La première est soumise à l'organe administratif qui a émis l'acte, uniquement dans les cas prévus par la loi. Le second est un recours général et est porté devant l'organe administratif supérieur dans un délai de 30 jours à compter de la connaissance de l'acte attaqué : le supérieur hiérarchique peut annuler ou réformer l'acte ; à défaut de décision dans les 90 jours, la réclamation est considérée comme rejetée.

Les deux décisions peuvent elles-mêmes faire l'objet d'un contrôle juridictionnel par les tribunaux administratifs.

L'appel devant le Président de la République est un recours parallèle et alternatif à la procédure juridictionnelle. Cela signifie qu'en principe, aucun contrôle juridictionnel n'est accordé sur la décision du Président de la République.

Il peut être déposé dans un délai de 120 jours et est décidé selon l'avis obligatoire du Conseil d'État ; la décision finale est prise par décret du Président de la République.

Ce dernier recours a été récemment considéré par la jurisprudence comme un recours quasi judiciaire en raison de la participation du Conseil d'État à la procédure.

La Cour de justice des Communautés européennes, par un arrêt du 16 octobre 1997 sur un ensemble d'affaires connexes (C-69/96 à C-79/96), a jugé recevable une question préjudicielle qui leur avait été posée par le Conseil d'État, lequel avait été invité à se prononcer sur l'appel exceptionnel devant le Président de la République, reconnaissant ainsi qu'en sa qualité consultative, le Conseil d'État avait la compétence nécessaire pour soumettre une question préjudicielle.

Conformément à l'article 69 de la loi du 18 juin 2009, dans la procédure d'appel extraordinaire devant le Président de la République, la section consultative du Conseil d'État peut soulever la question de la constitutionnalité devant la Cour constitutionnelle. Cette règle a rendu ce recours encore plus semblable à un recours juridictionnel.

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

Dans le système italien, il existe des tribunaux ordinaires (civils et pénaux) et des tribunaux administratifs, qui sont des juges différents et sont spécifiquement régis par la Constitution. Il existe également un autre juge spécial, la Cour des comptes (*Corte dei Conti*), dont les compétences couvrent les pensions publiques et la responsabilité des fonctionnaires pour les dommages causés aux finances publiques.

Les juridictions civiles et pénales ordinaires sont les juges de paix (juges non professionnels) et les tribunaux de première instance ; les cours d'appel en deuxième instance ; et la Cour suprême (*Corte di Cassazione*) en troisième et dernière instance.

Les tribunaux administratifs de première instance sont les tribunaux administratifs régionaux, qui fonctionnent dans chaque région (voir réponse 1). Le juge de deuxième et dernière instance est le Conseil d'État.

La Cour suprême est compétente en matière de juridiction et peut, uniquement en ce qui concerne ces questions, représenter un juge de troisième instance dans les litiges avec l'administration publique.

La Cour constitutionnelle est compétente pour régler les litiges concernant non seulement la constitutionnalité d'une loi, mais aussi les "conflits de pouvoir" entre les différents pouvoirs de l'État (législatif, juridictionnel, administratif), entre l'État et les Régions, et entre les Régions. Dans ce domaine, elle peut se prononcer sur des décisions administratives conflictuelles.

B. STATUT DES ORGANES COMPETENTS

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

Comme indiqué plus haut, le contrôle des décisions administratives ne relève en principe pas de la compétence du juge ordinaire, mais de celle du juge administratif (article 103 de la Constitution ; article 7.1 du CPA).

Selon l'art. 5, l. du 20 mai 1865 n° 1048, le juge ordinaire n'a aucun pouvoir d'annulation des décisions administratives. Ce pouvoir appartient uniquement aux tribunaux administratifs.

Le tribunal ne peut examiner les actes administratifs qu'à titre incident, dans le cadre des litiges relevant de sa compétence en matière de droits subjectifs, et les écarter, s'ils sont illicites, c'est-à-dire les déclarer sans effet dans le cas d'espèce.

Dans des matières spécifiques, les juges ordinaires sont compétents pour connaître des décisions administratives, par exemple en matière de sanctions administratives pécuniaires (loi n° 689/1981) et de refus d'asile et de protection internationale lorsque des droits subjectifs sont en jeu.

8. Statut particulier des juridictions administratives

Conformément à l'article 103 de la Constitution, promulguée en 1948, le juge administratif est compétent pour connaître des intérêts juridiquement protégés en matière d'administration et des droits individuels dans les domaines spécifiques prévus par la loi (voir les articles 7.1 et 133 du CPA, promulgués par le décret législatif n° 104/2010).

Le juge administratif a une compétence générale en matière d'appel contre une décision administrative.

Selon la Constitution italienne (art. 103, par. 1), le juge administratif est compétent pour connaître des intérêts légalement protégés en matière d'administration et des droits individuels dans les domaines spécifiques prévus par la loi (domaines dits "de compétence exclusive").

Les intérêts juridiquement protégés (appelés "*interessi legittimi*") peuvent être définis comme les situations subjectives accordées à un particulier soumis à l'exercice du pouvoir de l'administration. Les intérêts juridiquement protégés impliquent la possibilité de contester l'exercice abusif du pouvoir administratif (ou la possibilité d'influencer le bon exercice du pouvoir administratif) en demandant la nullité de l'acte et la réparation des dommages.

Le CPA, prévu par le décret législatif n° 104/2010, entré en vigueur le 16 septembre 2010, pour attribuer la compétence à un juge administratif ou ordinaire, suit deux critères :

1. le type d'intérêt ;
2. le type de sujet (critère secondaire).

Conformément à l'article 7, par. 1, du CPA, les tribunaux administratifs sont compétents pour la protection des intérêts légitimes à l'encontre de l'administration publique et, en particulier dans les matières prévues par la loi, incluant la protection des droits subjectifs concernant les décisions administratives, actes, accords ou comportements adoptés par les administrations publiques, pour autant qu'ils soient liés (même indirectement) à l'exercice d'une puissance publique.

Les principaux cas de "compétence exclusive" du juge administratif concernent les services publics, l'urbanisme et la construction, les procédures publiques de passation des marchés de travaux publics, les fournitures et les services, le droit de la concurrence et les actions des autorités indépendantes. La liste des domaines de compétence exclusive figure à l'article 133 du CPA.

L'article 30 du CPA prévoit également que le juge administratif peut ordonner à l'administration de réparer le préjudice subi par un particulier en raison d'une activité administrative illégale.

Le juge administratif peut annuler une décision administrative illégale ou invalide. Le juge ordinaire ne peut qu'écarter un acte administratif invalide.

Le Code de procédure administrative (décret législatif n° 104/2010) régit tous les aspects de la compétence et des devoirs des tribunaux administratifs.

C. ORGANISATION INTERNE ET COMPOSITION DES ORGANES COMPETENTS

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

N/A

10. Organisation des *juridictions administratives*

En Italie, le contrôle juridictionnel de l'administration s'exerce comme suit :

Conformément à l'art. 103 de la Constitution, le Conseil d'État (juge de deuxième et dernière instance, article 6 du CPA) et les autres tribunaux de première instance de l'ordre administratif, appelés Tribunaux administratifs régionaux (article 5 du CPA), ont compétence sur les intérêts légalement protégés en matière administrative et sur les droits individuels dans les domaines spécifiques fixés par la loi.

Tous travaillent au sein d'un collège de juges, le juge unique n'étant pas envisagé dans les tribunaux administratifs.

Le groupe est composé de trois membres du TAR et de cinq membres du *Consiglio di Stato*.

Le Conseil d'État, dans son siège central, est subdivisé en quatre sections contentieuses (la troisième section du Conseil d'État a été transformée de section consultative en section juridictionnelle et a tenu ses premières audiences le 14 janvier 2011) et deux sections consultatives.

Une section contentieuse du Conseil sicilien de justice administrative (article 100 du CPA) a le pouvoir de réformer les décisions prises par le TAR dans cette région (en plus d'une section consultative dont la compétence est limitée au territoire régional).

Les tribunaux administratifs de première instance se composent de vingt et un tribunaux administratifs régionaux, opérant dans les capitales régionales, et de huit sections spéciales séparées.

D. JUGES

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

Le statut du juge administratif est le même que celui du juge ordinaire et des magistrats en ce qui concerne les garanties d'indépendance et d'impartialité. Il existe un organe autonome spécifique pour les juges administratifs (*Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa*) qui a compétence en matière de nomination, mutation, promotion, mesure disciplinaire, etc..

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

Le recrutement des juges administratifs de première instance (TAR) se fait uniquement par concours public, composé d'épreuves écrites et orales sur des sujets juridiques.

Seuls les juges ordinaires, les avocats, les avocats de l'État et les fonctionnaires (s'ils ont une ancienneté suffisante pour leur catégorie) peuvent participer.

Le recrutement des juges du Conseil d'État est assuré en partie par la promotion du TAR (50% des postes vacants), en partie par nomination du Gouvernement (25% des postes vacants) et en partie par un concours public direct (25% des postes vacants), réservé aux juges du TAR après un an de fonctions au TAR, avocats de l'État, juges ordinaires, etc.

13. Formation des juges

Tous les juges administratifs doivent avoir une expérience préalable en tant que juge ordinaire, avocat, avocat de l'État ou fonctionnaire de l'administration publique. Ainsi, les juges administratifs prennent leurs fonctions immédiatement, sans période de formation initiale supplémentaire.

Des cours de formation professionnelle de quelques jours chacun sont ensuite proposés pour mettre à jour et intégrer les aptitudes et compétences judiciaires.

14. Avancement et promotion des juges

La promotion se fait sur la base de l'ancienneté, sauf en cas de faute professionnelle.

Les juges des TAR commencent leur carrière comme référendaires (première nomination), puis, après quatre ans, comme premiers référendaires, après quatre autres années comme conseillers du TAR, puis après quatre autres années encore, comme présidents de section.

Les juges du Conseil d'État commencent comme conseillers d'État et peuvent ensuite devenir présidents de section du Conseil d'État, s'ils ont une ancienneté suffisante.

La nomination au poste de président du TAR ou à une section du Conseil d'État nécessite une évaluation, qui est généralement fondée sur l'ancienneté.

15. Mobilité dans la magistrature

Les juges administratifs peuvent, dans certaines circonstances étroitement définies, assumer des responsabilités dans les administrations publiques ou dans les hautes institutions (Cour constitutionnelle, Présidence de la République), sur autorisation préalable du Conseil de Présidence de la Justice administrative (organe autonome des juges administratifs).

E. FONCTIONS DES ORGANES COMPETENTS

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

Traditionnellement, les juges administratifs ne pouvaient annuler que les décisions administratives illicites et invalides. Depuis 2000, ils ont également le pouvoir général de condamner l'administration à verser des indemnités pour tout dommage causé.

Lorsque les juges administratifs annulent une décision administrative, ils n'ordonnent pas expressément à l'administration de faire quelque chose ou de s'abstenir de faire quelque chose, mais plutôt, dans les motifs de leurs décisions, indiquent ce que l'administration doit faire ou ne pas faire pendant le processus d'examen menant à une nouvelle décision administrative

(par exemple, ils peuvent affirmer que l'administration doit soumettre un document particulier ou qu'elle doit prendre une nouvelle mesure basée sur les critères indiqués dans la décision).

C'est un principe consolidé que les juges ne peuvent pas remplacer l'administration, mais ils peuvent certainement ordonner à l'administration de veiller au plein respect du jugement.

Néanmoins, l'article 34.1.e du CPA prévoit désormais que le tribunal administratif, en annulant un acte, peut, dans les limites de la requête, préciser les mesures appropriées pour assurer l'exécution du jugement, y compris la nomination d'un administrateur provisoire (commissaire ad acta), pour exécuter cette décision spécifique.

Le CPA, suivant en partie certaines solutions déjà définies par la jurisprudence, a élargi les types de décisions pouvant être prononcées par le juge administratif.

Outre l'action traditionnelle d'annulation, l'article 30 du CPA régit les jugements ordonnant l'indemnisation des dommages, le paiement de sommes et les actions à entreprendre.

Ces actions peuvent être intentées en même temps qu'une autre action ou, uniquement dans les cas de compétence exclusive, peuvent être intentées de façon autonome.

Les requérants peuvent donc demander à la fois l'annulation de l'acte administratif et le paiement de dommages-intérêts ou la restitution de sommes d'argent indûment versées.

L'annulation d'une décision administrative (adjudication d'un marché public) peut avoir un effet indirect sur un contrat que l'administration a conclu, entraînant sa nullité ou son inefficacité (obligeant ultérieurement l'administration soit à conclure un autre contrat avec le requérant, soit à relancer la procédure) (articles 121-124 du CPA).

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

Lorsqu'un juge a des doutes sur la constitutionnalité d'une loi, la question est soumise à la Cour constitutionnelle. Entre-temps, la procédure doit être suspendue jusqu'à la décision de la Cour constitutionnelle, qui lie la juridiction de renvoi.

Le mécanisme est similaire, mais non identique, à celui de l'arrêt préjudiciel soumis à la Cour de justice des Communautés européennes, car, en l'espèce, il ne s'agit pas d'une question d'interprétation du droit. La Cour constitutionnelle peut annuler la loi si elle est jugée contraire à une disposition constitutionnelle.

18. Fonctions consultatives des organes compétents

Selon la Constitution (art. 100), le Conseil d'État a également un rôle consultatif en matière de droit administratif et de maintien de la justice au sein de l'administration (il existe en effet deux sections consultatives et une pour les décisions normatives).

Les juges administratifs de première instance n'ont cependant que des fonctions contentieuses. Selon l'art. 17 de la loi n° 400/1988, le Conseil d'État est chargé de conseiller le Gouvernement et les Ministères sur l'ensemble de l'élaboration des règlements de second niveau.

En outre, des lois spécifiques peuvent nécessiter l'avis du Conseil d'État pour les décrets législatifs.

Très souvent, le Conseil d'État contribue à l'élaboration d'une législation qui rassemble dans

un seul texte l'ensemble des règles concernant un secteur donné (le "*testo unico*").

En outre, le Conseil d'État donne son avis contraignant dans la procédure de recours au Président de la République et donne son opinion sur les actes délégués du Gouvernement, si la loi de délégation le prévoit.

Enfin, le Conseil d'État peut être saisi par le Parlement, les Régions, les autorités indépendantes, etc. pour donner son avis sur des questions juridiques.

19. Organisation des fonctions juridictionnelles et des fonctions consultatives

La double nature des compétences dévolues au Conseil d'État (conseiller et juge) implique une distinction entre les sections consultatives et les sections contentieuses, qui sont de nature différente.

Les juges appartenant aux sections consultatives du Conseil d'État ne peuvent siéger en même temps dans les sections contentieuses. Dans tous les cas, un juge ayant assumé une fonction consultative doit décliner sa compétence à l'égard d'un litige relatif à la même affaire.

F. REPARTITION DES FONCTIONS ET RAPPORTS ENTRE LES ORGANES COMPETENTS

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

La Cour suprême en matière de compétence et le Conseil d'État veillent à l'application et l'interprétation uniformes de la loi.

À cette fin, un rôle particulier est joué par la séance plénière du Conseil d'État.

Selon l'art. 99 du CPA, la section à laquelle l'appel a été attribué peut renvoyer une demande d'examen en séance plénière du Conseil d'État par ordonnance, rendue à la demande des parties ou d'office, si elle constate que la question de droit qui lui est soumise pour examen a entraîné ou pourrait entraîner des conflits avec la jurisprudence.

À la demande des parties ou d'office, le Président du Conseil d'État peut renvoyer en séance plénière toute requête visant à résoudre des questions générales d'une importance particulière ou à régler des désaccords dans la jurisprudence des différentes sections.

L'assemblée plénière statue sur l'ensemble du litige, à moins qu'elle ne décide d'énoncer le principe de droit et de renvoyer le jugement pour le reste à la section de renvoi.

Si l'assemblée plénière estime que la question revêt une importance particulière, elle peut toujours en déterminer le principe juridique, même lorsqu'elle déclare la requête irrecevable, inacceptable ou rejetée (c'est-à-dire que la procédure est terminée). Dans de tels cas, le prononcé de l'assemblée plénière n'a pas d'effet sur l'acte spécifique contesté, mais est contraignant pour les questions futures.

Si une autre section du Conseil d'État estime qu'elle n'adhère pas à un principe de droit énoncé par l'assemblée plénière, elle doit renvoyer la décision de l'appel à cette dernière avec un ordre motivé, sauf en cas de conflit avec le droit européen (voir CGEU, affaire Puligenica).

En règle générale, les tribunaux de première instance (TAR) n'ont pas cette possibilité, par exemple de renvoyer l'affaire en plénière.

À titre de mesure transitoire pour la demande uniforme du procès administratif électronique, le CPA prévoit, pour une période de trois ans à compter du 1er janvier 2017, que chaque TAR peut soumettre une demande d'examen de la demande par l'assemblée plénière, mais uniquement en cas de conflit dans la jurisprudence concernant la demande du nouveau procès administratif électronique.

II – CONTROLE JURIDICTIONNEL DES ACTES DE L'ADMINISTRATION

A. ACCES AU JUGE

21. Conditions préalables au recours juridictionnel

L'introduction d'une demande préalable auprès de l'autorité administrative n'est pas une condition de recevabilité de l'accès à la Cour.

22. Droit de saisir le juge

Toute personne physique habilitée à ester en justice peut saisir le juge administratif. Cette capacité est évaluée selon les règles du droit civil.

Les organisations de protection de l'environnement et des consommateurs, les ONG et les associations peuvent également introduire un recours dans les conditions prévues par la loi. Les administrations publiques peuvent également déposer une plainte devant le tribunal administratif.

Le droit d'accès à la justice est protégé par les dispositions constitutionnelles (art. 24) et la Charte des droits fondamentaux en matière de droit communautaire.

23. Conditions de recevabilité des recours

Chaque requérant doit avoir un intérêt actuel lié à l'annulation d'une décision administrative ; cet intérêt, dont l'existence est appréciée au moment du recours et au moment du prononcé du jugement, peut être de nature morale ou matérielle, individuelle ou collective.

Les requérants doivent également avoir le statut juridique, ce qui signifie qu'ils doivent avoir droit à la situation subjective juridiquement protégée affectée par l'acte attaqué.

Les personnes morales, les associations et les ONG peuvent former un recours contre les mesures affectant leurs propres intérêts, mais peuvent également saisir les tribunaux pour défendre l'intérêt collectif des personnes qu'elles représentent, dans la mesure où la mesure contestée peut affecter cet intérêt collectif.

24. Délais à l'introduction du recours

Selon l'art. 41 du CPA, lorsqu'un recours en annulation est proposé, la demande doit être notifiée, sous peine de déchéance, à l'administration publique qui a émis l'acte attaqué. Au moins une des contreparties doit être identifiable dans l'acte lui-même dans le délai prescrit par la loi, à compter de la notification, de la communication ou de la connaissance de cause, ou, pour les actes pour lesquels la notification individuelle n'est pas requise, à compter du jour où le délai de publication a expiré, si la loi l'exige ou sur la base de la loi.

Pour les litiges relatifs à l'attribution de marchés publics, le délai de réclamation est de trente jours (article 120.5 du CPA).

Les plaintes relatives aux questions électorales doivent être déposées dans les trois jours suivant la publication de l'acte contesté (article 129.1 du CPA).

Le délai de notification de la demande est augmenté de trente jours, si toutes les parties ou certaines d'entre elles résident dans un autre pays d'Europe, ou de nonante jours si elles résident hors d'Europe.

Dans ses décisions, l'administration doit indiquer la date à laquelle les appels doivent être introduits et la juridiction dans laquelle ils doivent l'être ; dans le cas contraire, une réclamation déposée plus de soixante jours après que la décision a été rendue peut être considérée irrecevable.

Selon l'art. 37 du CPA, le tribunal peut, également d'office, ordonner la levée du délai en raison d'erreurs excusables en présence de raisons objectives d'incertitude sur des questions de droit ou de sérieux obstacles de fait.

Conformément à l'article 11 du CPA, lorsque le tribunal administratif se dessaisit en faveur d'une autre juridiction nationale ou vice versa, sans préjudice de la prescription et des déchéances, les effets procéduraux et substantiels de la demande sont préservés si le procès est proposé à nouveau devant le tribunal indiqué dans le jugement déclinant sa compétence, dans un délai de trois mois à partir de sa décision finale. (*translatio iudicii*).

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

Toutes les décisions administratives, y compris celles rendues par les plus hauts niveaux de l'administration, peuvent être contestées devant le juge administratif. Seuls les actes politiques sont sans appel (article 7 du CPA).

26. Procédure de filtrage des recours

Il n'y a pas de procédure de screening préalable devant le Conseil d'État et les tribunaux administratifs.

La loi prévoit seulement que certaines décisions (en cas d'expiration d'un délai, de retrait, de conciliation des parties ou de clôture de la procédure) peuvent être rendues par décret par le président de la section, au lieu d'une décision du collège.

27. Forme de la requête

La forme de l'appel est gratuite mais doit être rédigée en italien.

Selon l'art. 40 du CPA, la requête doit indiquer clairement :

- a) les renseignements permettant d'identifier le demandeur, son avocat et les parties contre lesquelles la requête est formée;
- b) l'indication de l'objet de la requête, y compris l'acte ou la disposition faisant l'objet de la contestation, et la date de sa notification, communication ou connaissance ;
- c) un bref exposé des faits ;
- d) les motifs juridiques spécifiques sur lesquels la requête est fondée ;
- e) un énoncé de la preuve ;
- f) l'indication des mesures demandées au tribunal ;
- g) la signature du requérant, s'il est présent au tribunal, ou de son avocat, en indiquant, dans ce cas, la procuration spéciale.

Les motifs invoqués en violation du paragraphe 1, lettre d), sont irrecevables.

Récemment, conformément au principe de concision dans les actes de procédure, des limites de nombre de pages ont été fixées pour chaque acte de la procédure.

La notification peut également être effectuée par PEC (courrier électronique certifié) ou, avec autorisation préalable, de manière simplifiée (par exemple par fax).

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

Depuis le 1er janvier 2017, le système italien de justice administrative a recours aux procédures administratives télématiques. Le nouveau système adopté prévoit l'élimination des documents papier conventionnels, qui peuvent toutefois encore être utilisés à titre d'appui ou en cas d'urgence. La numérisation imprègne toutes les étapes de la procédure, tous les documents et toutes les obligations respectées par les parties concernées et par les juges et les tribunaux, qui ne peuvent et ne doivent être réalisés que par des moyens télématiques.

En conséquence, les actes de procédure sont rédigés, signés, notifiés et déposés par voie télématique, et cela vaut également pour la rédaction et la publication des décisions.

Les juges et autres fonctionnaires judiciaires ont accès en temps réel à tous les documents numériques contenus dans les dossiers au moyen de connexions à distance. En outre, ils peuvent et doivent rédiger, signer avec leurs signatures numériques et déposer leurs jugements par voie télématique.

De même, les avocats peuvent traiter leurs procédures en ligne. Ils peuvent commencer la procédure et déposer tous les actes et instruments nécessaires au moyen d'ordinateurs. De plus, ils ont accès à tous les documents, ou peuvent suivre les différentes étapes de la procédure et remplir toutes leurs obligations sans avoir à se présenter physiquement au tribunal, à moins qu'ils n'aient besoin de comparaître devant celui-ci.

29. Coût de l'introduction de la requête

Il y a des frais de justice proportionnels à la valeur du litige (par exemple litiges relatifs aux marchés publics) ou selon le rite (par exemple, conformité ou accès aux documents administratifs).

30. Assistance obligatoire d'un avocat

Selon l'art. 22 du CPA dans les procédures devant les tribunaux administratifs régionaux, la représentation par un avocat est obligatoire. Pour les procédures devant le Conseil d'État, la

représentation par un avocat admis à plaider devant les juridictions supérieures est également requise.

Les parties ne peuvent se représenter elles-mêmes en justice sans l'assistance d'un défenseur que dans les procédures concernant l'accès administratif et la transparence, les questions électorales et les procédures concernant le droit des citoyens de l'UE et des membres de leur famille à circuler et à séjourner librement sur le territoire des États membres.

31. Aide juridictionnelle

Les requérants dont les revenus sont inférieurs à un certain seuil peuvent bénéficier d'une assistance juridique gratuite fournie par l'État.

Devant les tribunaux administratifs, cette éligibilité est accordée par un Comité spécial composé de 2 juges et d'un avocat, dans des conditions spécifiques établies par la loi. Lorsque l'aide judiciaire est accordée, le demandeur peut choisir un avocat rémunéré par l'État, selon des tarifs spéciaux.

32. Sanctions contre les recours abusifs et injustifiés

En présence de motifs manifestement infondés, l'article 26.1 du CPA prévoit que le tribunal, également d'office, peut ordonner à la partie succombante de payer à la contrepartie une somme d'argent déterminée équitablement, sans toutefois dépasser le double des dépens engagés.

De plus, l'art. 26.2 du CPA indique que le tribunal ordonne à la partie succombante de payer d'office une sanction pécuniaire, d'au moins deux fois et d'au plus cinq fois les frais de justice dus pour l'introduction de l'instance, lorsque la partie succombante a engagé l'action en justice ou s'est défendue de manière téméraire en justice. Dans les litiges concernant les marchés publics, le montant de la sanction peut être majoré d'un pour cent au maximum de la valeur du contrat, si elle est supérieure à la limite susmentionnée.

B. PROCES

33. Principes fondamentaux du procès et leurs sources

La première partie du CPA énonce les principes fondamentaux du procès administratif.

Selon l'art. 1, la juridiction administrative assure une protection pleine et effective conformément aux principes de la Constitution italienne et du droit européen.

Le procès administratif met en œuvre les principes de l'égalité des armes, du contradictoire et du procès équitable (art. 2, par. 1 du CPA) défini à l'article 111 de la Constitution et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et de la CJUE.

Le tribunal administratif et les parties coopèrent pour assurer une durée raisonnable des procès (art. 2, par. 2 du CPA).

L'article 3 du CPA stipule que le juge et les parties doivent rédiger les actes de manière claire et concise.

Dans les délais des différentes phases de la procédure judiciaire, chaque défendeur a le droit de présenter sa défense.

Les procédures judiciaires administratives se déroulent essentiellement au moyen de documents écrits. Les parties appuient leurs arguments par des déclarations écrites. Seuls les points les plus importants sont généralement abordés verbalement au cours de l'audience publique.

34. Principe d'impartialité

L'impartialité judiciaire est étroitement liée à l'indépendance judiciaire. Elle est également liée au droit à une protection judiciaire effective. Afin de garantir l'impartialité judiciaire, les membres de la Cour peuvent s'abstenir spontanément de siéger et demander à être remplacés, lorsqu'ils ont un intérêt direct ou indirect dans le litige et lorsqu'ils ont joué un rôle consultatif dans l'affaire ou ont une connaissance préalable du dossier. En tout état de cause, ils peuvent se retirer si la procédure constitue une source sérieuse de conflit (article 17 du CPA).

La partie à la procédure peut également demander l'exclusion du magistrat, en présentant une demande de récusation, si son retrait est nécessaire. Une telle demande est examinée par un collègue (article 18 du CPA).

35. Moyens juridiques nouveaux en cours d'instance

Après avoir déposé sa demande, le requérant peut, avec une demande de motifs supplémentaires, contester de nouvelles décisions ou introduire de nouveaux motifs à l'appui des demandes qui ont déjà été proposées, ou de nouvelles questions, à condition qu'elles soient liées à celles qui ont déjà été proposées. Pour des motifs supplémentaires, les règles de demande s'appliquent, y compris celles relatives au délai (article 43 du CPA).

Les motifs supplémentaires doivent être notifiés à la partie adverse.

36. Personnes autorisées à intervenir en cours de procès

Au cours de la procédure, toute partie dont l'intérêt réside dans l'acceptation ou le rejet de l'appel peut intervenir (article 28 du PCA). Le tribunal, également à la demande de l'une des parties, ordonne l'intervention lorsqu'il juge approprié que le procès soit dirigé contre un tiers.

37. Rôle du ministère public en matière administrative

Les procureurs de la République ne participent pas aux procédures devant les tribunaux administratifs.

Les avocats de l'État interviennent dans la procédure en tant que défenseurs des administrations de l'État (ministres, par exemple) puisqu'ils sont chargés de représenter la partie administrative dans le procès.

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

Une telle institution n'existe pas en Italie.

39. Fin de procès avant jugement

En cas de décès d'une partie ou de son conseil unique, la procédure est interrompue et doit être reprise par une autre procédure de notification (art. 79 et 80 du CPA). En cas de clôture de la procédure, qui ne nécessite pas l'accord de la partie adverse, le juge règle le litige par une décision formalisant le retrait.

Si l'une ou l'autre des parties ne respecte pas une condition de procédure dans un délai d'un an, la procédure est réputée éteinte (périmée) (article 81 du CPA).

La procédure peut également être close par une conciliation formelle entre les parties ou par l'irrecevabilité du recours au motif que la décision demandée n'est plus dans l'intérêt du requérant (article 35 du CPA).

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

Le greffe de la Cour envoie aux parties un avis du procès (par exemple, la date de l'audience). Tout avis du greffe de la Cour aux parties est déposé par voie télématique.

Voir réponse n° 28

41. Charge de la preuve

Selon l'art. 64 du CPA, les parties ont la responsabilité de fournir les éléments de preuve dont elles disposent concernant les faits qui sous-tendent les questions en litige et les plaidoyers.

Sauf dans les cas prévus par la loi, le tribunal doit fonder sa décision sur les éléments de preuve présentés par les parties ainsi que sur les faits non spécifiquement contestés par les parties en cause.

Le juge administratif peut également, d'office, organiser l'acquisition d'informations et de documents mis à la disposition de l'administration publique en vue de prendre une décision. Le tribunal doit user de son pouvoir discrétionnaire pour apprécier la preuve et peut tirer des arguments de preuve du comportement des parties pendant le procès.

42. Modalités de l'audience

La procédure administrative comporte une audience publique (ouverte aux parties et aux tiers) (article 87.1 du CPA).

Pour les demandes de mesures provisoires (et pour certaines autres procédures telles que les jugements sur des questions de silence, sur des questions relatives à l'accès aux documents administratifs, etc.), la discussion orale a lieu en chambre du conseil (ouverte uniquement aux avocats des parties) (article 87.2 du CPA).

Tous les avocats représentant les parties à l'instance peuvent intervenir oralement à l'audience. Les parties peuvent discuter brièvement de la question à l'audience.

Les parties peuvent soumettre des documents jusqu'à quarante jours francs avant l'audience, des mémoires jusqu'à trente jours francs, et des nouveaux documents et mémoires déposés pour l'audience jusqu'à vingt jours francs. (art. 73 du CPA).

43. Délibéré

À l'issue de l'audience publique, dans la chambre du conseil, le collège des juges statue sur l'affaire. La décision est prise en chambre uniquement par un vote des membres du collège (articles 75 et 76 du CPA).

C. JUGEMENT

44. Motivation du jugement

Le jugement est prononcé au nom du peuple italien et porte l'intitulé "Repubblica italiana" ("République italienne").

Il doit contenir un exposé synthétique des éléments de fait et de droit sur lesquels le jugement est fondé, y compris, les cas échant, la citation des précédents auxquels il veut se conformer.

La motivation du jugement tient compte de tous les arguments invoqués par les parties.

L'article 74 du CPA prévoit que dans les cas où le recours est manifestement fondé ou non fondé, introduit après l'expiration du délai, irrecevable ou susceptible de poursuites, la Cour statue par un jugement sous forme simplifiée.

Depuis 2000, les juges peuvent motiver leurs décisions de manière synthétique, en se référant à un précédent, à un motif clair d'irrecevabilité, ou au bien-fondé ou à l'absence de fondement d'un appel.

Toutefois, les décisions relatives aux demandes de mesures provisoires doivent également être brièvement justifiées.

Pour certains types de litiges, la déclaration de justification est déposée après la publication de la seule déclaration formelle de l'issue de la procédure.

45. Normes de référence nationales et internationales

Le contrôle de la légalité de l'acte d'une administration se fait par référence aux règles du droit interne (Constitution et règles de valeur constitutionnelle, lois, règlements administratifs) ainsi qu'aux règles du droit européen (traités, droit communautaire dérivé, règles générales du droit communautaire). En cas de conflit, le juge peut donner une interprétation conforme, s'abstenir et/ou soumettre un renvoi préjudiciel à la CJUE.

En ce qui concerne les conventions internationales, notamment la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la Cour constitutionnelle italienne (arrêts n° 348 et 349 de 2007) a statué que la Constitution l'emporte sur le droit international et que, pour vérifier si une loi nationale est conforme à la Convention, les juges saisissent la Cour constitutionnelle et ne peuvent la rejeter.

Par conséquent, le contrôle décentralisé est autorisé par le droit communautaire, mais pas pour les conflits potentiels entre le droit italien et le droit international, y compris la CEDH où la saisine de la Cour constitutionnelle est obligatoire.

46. Critères et méthodes de contrôle du juge

Le droit au contrôle juridictionnel fait partie du droit à une protection juridictionnelle effective. Le champ du contrôle juridictionnel est large et son intensité varie en fonction de la nature du pouvoir administratif et du type d'acte. L'examen du juge administratif se limite, pour la plupart, à une vérification de la légalité : conformité ou non de l'acte avec la primauté du droit. Cela signifie que le juge doit vérifier si la décision de l'administration, même si elle est en son pouvoir, répond à toutes les exigences prévues par la loi et respecte les règles régissant l'exercice des pouvoirs discrétionnaires (proportionnalité, connaissance de tous les faits pertinents, caractère raisonnable, considération de tous les intérêts publics et privés concernés, etc.)

Toutefois, le juge ne peut substituer son appréciation discrétionnaire personnelle à celle de l'administration. Néanmoins, le contrôle juridictionnel n'est pas purement formel, dans la mesure où le contrôle de la légalité est actuellement assez profond. En effet, le juge peut examiner l'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'administration et vérifier sa proportionnalité, son caractère raisonnable, etc. grâce à l'instrument de l'excès de pouvoir.

47. Répartition des frais et dépens du procès

Lorsqu'il rend une décision, le tribunal statue également sur les frais et dépens et condamne, en règle générale, la partie succombante (art. 26 du CPA).

Exceptionnellement, le juge peut décider qu'il existe des motifs équitables d'indemnisation des frais et dépens, ce qui signifie que la partie succombante ne sera pas condamnée à payer les frais de la partie gagnante (c'est-à-dire que chaque partie paie ses propres frais).

Avec l'ordonnance qui statue sur la demande, le tribunal prévoit les frais de la phase provisoire.

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

Le tribunal administratif régional de première instance statue avec la participation de trois juges, dont le président.

Dans l'exercice de sa fonction juridictionnelle, le Conseil d'État statue avec la participation de cinq juges, dont un président de section et quatre conseillers (à l'exception de l'Assemblée plénière, composée de treize membres).

Les tribunaux administratifs (et le Conseil d'État) ne peuvent statuer en qualité de juge unique que dans certains cas exceptionnels. C'est le cas, par exemple, en cas d'extinction et de non-lieu à statuer prévu à l'article 35 du CPA, qui peut être prononcé par décret par le président de la section ou par un juge délégué par le président (article 85 du CPA). Dans un délai de soixante jours à compter de la communication, chacune des parties intéressées peut la contester devant le collège, un acte étant notifié à toutes les autres parties.

En outre, avant le traitement de la demande de mesure provisoire par le collège, dans des cas de gravité et d'urgence extrême tels qu'ils ne permettent pas d'attendre jusqu'à la date à laquelle le tribunal se réunit en chambre, le requérant peut demander au président du tribunal administratif régional ou de la section de prévoir des mesures monocratiques conservatoires provisoires. (art. 56 du CPA). Cette décision est rendue par décret. Le décret perd son efficacité si le collège ne le confirme pas à l'audience de la chambre quelques jours plus tard.

49. Divergences d'opinion

L'opinion dissidente publique d'un juge n'est pas autorisée parce que le délibéré du collège est secret.

Toutefois, si le juge rapporteur n'est pas d'accord avec la décision prise à la majorité, il peut demander au président de ne pas rédiger le jugement. Dans ce cas, un autre juge du collège rédigera la décision.

50. Publicité et notification du jugement

Le jugement doit être rédigé au plus tard le quarante-cinquième jour à compter du jugement de l'affaire et il est immédiatement rendu public en étant déposé au secrétariat de la juridiction qui l'a rendu.

Dans certaines procédures, les parties peuvent, au cours de l'audience, demander la publication anticipée de la décision. Dans ces cas, la décision est publiée en étant déposée auprès du secrétariat au plus tard dans les sept jours à compter de la décision dans l'affaire (article 119. par. 5, 120. par. 9 du CPA) ; le jugement complet est ensuite publié.

Pour les plaintes électorales, des procédures spécifiques sont établies. Dans ce cas, l'article 129. par. 6 du CPA prévoit que l'affaire soit tranchée à l'issue des audiences et qu'une décision sous forme simplifiée soit publiée le même jour.

D. EFFETS ET EXECUTION DU JUGEMENT

51. Autorité de la chose jugée. Autorité du précédent

Une fois qu'il n'est plus possible de faire appel, le jugement a force de chose jugée et lie les parties à la procédure.

Dans certains cas, le jugement définitif peut avoir des effets *ultra partes*, dans le cas, par exemple, de jugements prononçant l'annulation d'un acte réglementaire dont les effets ne sont pas limités aux parties au litige, mais affectent tout le monde parce que la règle annulée n'existe plus.

En droit italien, la jurisprudence électronique n'a pas d'effet contraignant pour les autres juges (sauf dans le cas de la décision de l'assemblée plénière du Conseil d'État sous la condition de l'art. 99 du CPA voir réponse n° 20) et le principe du *stare decisis* ne s'applique pas.

Toutefois, la jurisprudence doit être prise en considération par les juges afin de garantir l'uniformité de la jurisprudence.

52. Pouvoirs du juge de limiter les effets du jugement

L'annulation d'une décision administrative a, en principe, un effet rétroactif. Cela signifie que l'acte annulé est considéré comme n'ayant jamais été adopté.

Néanmoins, le Conseil d'État a indiqué, dans une décision de 2011, que le juge peut décider de faire une exception à cette règle : dans des cas exceptionnels, lorsque l'annulation rétroactive de l'acte aurait des conséquences, sur des intérêts publics et privés, allant bien au-

delà de celles qui justifient le respect du principe de légalité, aucun effet rétroactif ne se produit.

Les juges peuvent alors décider que l'annulation ne prendra effet qu'au moment de la décision ou même qu'elle entrera en vigueur à une date ultérieure afin de laisser à l'administration le temps de prendre les mesures nécessaires pour éviter un vide juridique.

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

Si les décisions ne sont pas exécutées spontanément par l'administration, une procédure spécifique peut être utilisée pour assurer l'exécution des décisions des juges (articles 112-115 du CPA). Cette procédure s'applique à l'administration ou à des entités similaires (par exemple des institutions de droit public) pour diverses décisions, y compris celles rendues par des juges ordinaires.

Cette procédure est particulièrement efficace dans la mesure où le juge ne se contente pas d'ordonner à l'administration de se conformer dans un délai déterminé ; les juges peuvent également déclarer nul et non avenu tout acte en violation ou contournement du jugement et nommer un commissaire (*Commissario ad acta*), qui agit en remplacement de l'administration et prend toute mesure nécessaire pour exécuter la décision. C'est l'un des rares cas où le juge administratif dispose également de pouvoirs substantiels.

Sauf si cela est manifestement injuste et s'il n'y a pas d'autres motifs d'empêchement, le juge peut également déterminer, à la demande d'une partie, la somme d'argent payable par le défendeur pour chaque violation ou inexécution ultérieure, ou pour tout retard dans l'exécution de la chose jugée ; cette décision est exécutable.

54. Mesures récentes contre le délai excessif de jugement

En 2000, la réforme législative a introduit une procédure accélérée pour les litiges dans les secteurs sensibles (par exemple dans le domaine des marchés publics, des autorités indépendantes, de l'expropriation, etc.) et la possibilité de traiter d'autres procédures de manière simplifiée. Par exemple, lorsqu'il se prononce sur la mesure provisoire, le collègue, après avoir entendu toutes les parties, peut rendre, en chambre, le jugement définitif sous une forme simplifiée (art. 60 du CPA).

L'entrée en vigueur du procès administratif numérique, le 1er janvier 2017, peut également contribuer à réduire la durée des procédures.

Récemment, le Parlement a augmenté le nombre de juges administratifs. Ces mesures sont toutes utiles pour réduire le temps nécessaire au prononcé des jugements.

E. VOIES DE RECOURS

55. Répartition des compétences entre les juridictions inférieures et suprêmes

Les tribunaux de première instance et le Conseil d'État ont la même compétence. Ces tribunaux exercent le même type de contrôle et il n'y a pas de litiges particuliers que seul le Conseil d'État peut trancher.

56. Voies de recours

Tous les jugements rendus par les tribunaux administratifs de première instance sont susceptibles de recours devant le Conseil d'État. Le Conseil de justice administrative de la Région Sicile est compétent pour les recours formés contre les jugements des tribunaux administratifs régionaux de Sicile.

L'appel renvoie toutes les questions de fait et de droit à cette dernière juridiction : le Conseil d'État peut à la fois réexaminer les faits et donner la juste interprétation du droit.

Le pourvoi devant la Cour suprême de cassation (Chambres réunies) n'est admis contre les décisions du Conseil d'État que pour des motifs liés à la compétence.

F. PROCEDURES D'URGENCE ET REFERES

57. Procédures d'urgence et référés

Dans tous les cas et à tous les stades de la procédure judiciaire administrative, les parties peuvent déposer une demande de mesure d'urgence. Cette demande est traitée dans le cadre d'une procédure très rapide, dans le cadre d'une audience en chambre où les avocats peuvent discuter oralement de l'affaire (articles 55-62 du CPA). Le collège statue sur la requête interlocutoire lors de la première réunion en chambre suivant le vingtième jour à compter de la notification et, de même, le dixième jour à compter du dépôt de la demande. Les parties peuvent présenter des mémoires et documents jusqu'à deux jours francs avant la réunion en chambre.

La décision sur les mesures provisoires est prise par le collège sous la forme d'une ordonnance, qui peut faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'État.

Pour les requêtes extrêmement urgentes, le président de la section peut prévoir des mesures monocratiques conservatoires de précaution. (art. 56 du CPA). Cette décision est rendue par décret. Le décret perd son efficacité si le collège ne le confirme pas lors de l'audience en chambre.

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

Selon l'art. 55 du CPA, la partie qui demande une mesure provisoire doit démontrer qu'elle subira un préjudice grave et irréparable pendant le temps nécessaire pour rendre une décision sur la demande (*periculum in mora*) et que la demande devrait être fondée (*fumus boni iuris*).

Les mesures provisoires peuvent avoir des contenus différents.

La mesure conservatoire traditionnelle était la suspension des effets de l'acte attaqué ; en outre, le juge peut ordonner à l'administration de réexaminer l'affaire qui a déjà été tranchée. De plus, le juge peut prononcer une injonction de payer provisoirement une somme compensatoire ou une autre mesure qui apparaît, dans les circonstances, comme la plus susceptible d'assurer temporairement l'exécution de la mesure.

Enfin, s'il estime que la demande du requérant est bien fondée et qu'elle peut être protégée de manière adéquate par la définition rapide de l'arrêt sur le fond, la Cour peut fixer la date de l'audience pour examiner le fond.

Lorsqu'une décision sur la demande conservatoire a des effets irréversibles, le collège peut ordonner la constitution d'une garantie, également par un garant, à laquelle l'octroi ou le refus de l'injonction doit être soumis.

59. Différents types de référés

En ce qui concerne les autres procédures sommaires, il convient également de mentionner la procédure d'injonction de payer une somme d'argent (art. 118 du CPA). Cette procédure concerne les litiges relevant de la compétence exclusive des tribunaux administratifs, concernant des droits individuels de nature patrimoniale.

Il existe également d'autres procédures accélérées, qui sont traitées dans le cadre d'une audience en chambre, telles qu'une procédure contre le silence de l'administration (art. 117 du CPA), une procédure d'accès aux documents administratifs (art. 116 du CPA) et une procédure d'exécution des décisions (art. 112 du CPA).

III – REGULATION DES LITIGES ADMINISTRATIFS PAR DES INSTANCES NON JURIDICTIONNELLES

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

Voir sujet n°5.

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

Un "avocat de la défense civique" peut jouer le rôle de médiateur entre un particulier et l'administration. Toutefois, les avocats de la défense civique n'ont pas de pouvoir de décision, sauf dans des cas limités (droit d'accès aux documents administratifs) et, en tout état de cause, une telle médiation n'interdit pas d'introduire un appel devant le tribunal.

Une alternative à l'appel devant le tribunal administratif est l'appel exceptionnel devant le Président de la République. Voir sujet n° 5

62. Modes alternatifs de règlement des litiges administratifs

Dans les litiges entre un particulier et l'administration, un arbitre peut se substituer au juge administratif, mais uniquement dans les litiges concernant les droits individuels (lorsque la situation du particulier est similaire à celle de l'administration) et donc pas pour les litiges relatifs à un abus de pouvoir administratif.

La médiation n'est pas prévue en droit administratif.

La conciliation et les règlements peuvent être faits par les parties, sans l'intervention du juge, et présentés au juge qui déclarera le manque d'intérêt des parties dans la décision.

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

| YEARS | CURRENT EXPENDITURE | | | | | | CAPITAL EXPENDITURE | TOTAL ADMINISTRATIVE JUSTICE BUDGET | STATE BUDGET ALLOCATED TO THE ADMINISTRATION OF ADMINISTRATIVE JUSTICE | TOTAL STATE BUDGET * |
|-------|---------------------|-------------------|--|-----------------|---------------|----------------|---------------------|-------------------------------------|--|----------------------|
| | FONCTIONING | | | COMMON CHARGES | INTERVENTIONS | INVESTMENT | | | | |
| | STAFF | GOOD AND SERVICES | Information and Communication Technologies (ICT) | | | | | | | |
| 2016 | € 162.196.240,00 | € 28.905.590,00 | € 6.839.525,00 | € 29.925.315,00 | € 5.883,00 | € 2.635.457,00 | € 230.508.010,00 | € 171.994.495,00 | € 824.312.751.553,00 | |
| | 70,36% | 12,54% | 2,97% | 12,98% | 0,003% | 1,14% | | 0,021% | | |
| 2015 | € 166.332.818,00 | € 28.739.367,00 | € 6.996.525,00 | € 31.202.107,00 | € 45.467,00 | € 2.427.482,00 | € 235.743.766,00 | € 177.928.065,00 | € 847.307.874.201,00 | |
| | 70,56% | 12,19% | 2,97% | 13,24% | 0,02% | 1,03% | | 0,021% | | |

*State Provisional budget (L. 23 dec. 2014 n. 191-L.28 dec. 2015 n. 209)

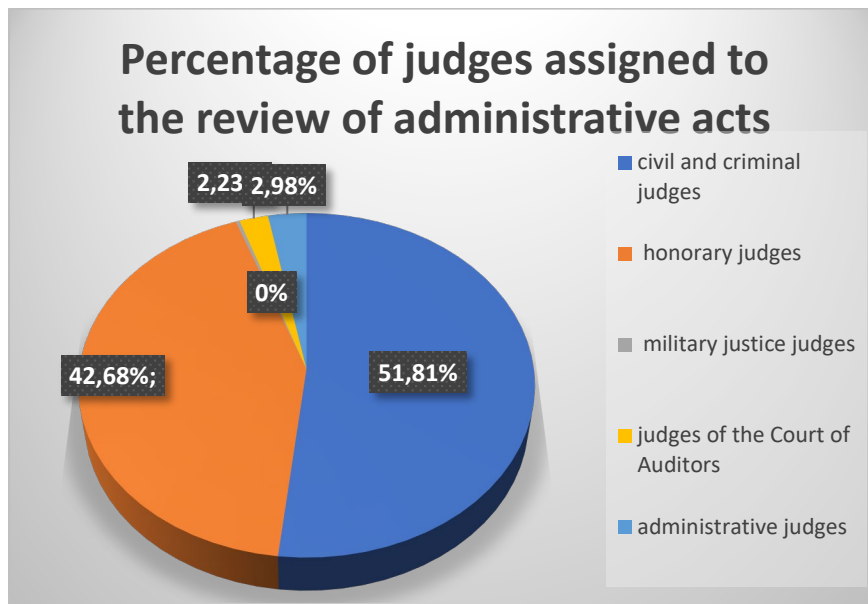
TOTAL ADMINISTRATIVE JUSTICE BUDGET 2016

- STAFF: 70%
- GOOD AND SERVICES: 12.54%
- Information and Communication Technologies (ICT): 2.97%
- COMMON CHARGES: 12.98%
- INTERVENTIONS: 0.003%
- INVESTMENT: 1.14%

64. Nombre de magistrats

| juges civils et pénaux | juges honoraires | juges de la justice militaire | juges de la Cour des comptes | juges administratifs | TOTAL |
|------------------------|------------------|-------------------------------|------------------------------|----------------------|-------|
| 8838 | 7280 | 50 | 381 | 508 | 17057 |
| 51,81% | 42,68% | 0,29% | 2,23% | 2,98% | |

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



66. Assistants de justice

La fonction de juge assistant n'existe pas en Italie.

Récemment, l'"Office pour le procès", créé à l'origine uniquement pour les tribunaux ordinaires, a également été créé dans les tribunaux administratifs. (voir le décret-loi n° 168 du 31 août 2016, converti en loi n° 197 du 25 octobre 2016.)

Il est composé de fonctionnaires travaillant dans les tribunaux et de stagiaires qui aident les juges dans leur travail quotidien en ce qui concerne la recherche de la jurisprudence, des règlements et des études universitaires nécessaires à l'étude des dossiers. Ils doivent également aider à l'organisation du travail des tribunaux, en trouvant des cas similaires pouvant être résolus ensemble avec une décision de principe, par l'élaboration de statistiques, par l'utilisation des technologies, etc..

67. Ressources documentaires

Outre la documentation électronique, le Conseil d'État dispose d'une bibliothèque précieuse et exhaustive contenant des publications juridiques (bulletins officiels des lois et règlements, recueils de jurisprudence, commentaires de droit, manuels et publications monographiques, ainsi que périodiques juridiques spécialisés et autres périodiques) et de nombreux volumes.

C'est aussi une bibliothèque d'intérêt historique, maintenant qu'elle possède une collection estimée à environ 85 000 volumes, dont 25 000 appartiennent à l'ancienne fondation de 1400 à 1899, y compris des incunables, des manuscrits et des éditions des XVI^e et XVII^e siècles d'intérêt littéraire et culturel. La bibliothèque possède la seule collection complète en Italie des lois des États pré-Union.

La bibliothèque a d'abord été constituée comme une collection de droits d'auteur, de lois, d'histoire communale et de litiges relatifs aux cadeaux de la Casa Sabauda à partir de 1831, l'année de la création du Conseil d'État.

La collection de livres se caractérise par la spécificité des sujets traités par l'Institut au fil des

ans, qui avait depuis 1859 la fonction judiciaire dans l'examen des litiges administratifs ainsi que son activité consultative antérieure.

Il y a également une bibliothèque dans chaque TAR, où l'on peut consulter des livres et des revues juridiques.

68. Moyens informatiques

En Italie, les tribunaux administratifs sont tous informatisés et disposent d'un accès à Internet. Chaque fonctionnaire judiciaire dispose d'un poste de travail informatique fixe et chaque juge dispose d'au moins un ordinateur portable. Ils sont tous connectés à la fois au réseau interne et à Internet.

Chaque juge peut accéder via un réseau sans fil à différentes bases de données concernant la jurisprudence des tribunaux administratifs et autres tribunaux, les réglementations législatives, tous les actes juridiques de l'Union européenne et la jurisprudence de la CJCE, les conventions internationales, etc.

69. Sites internet des juridictions et autres organes compétents

La justice administrative italienne a son propre site Web, www.giustizia-amministrativa.it.

Conformément aux normes de protection de la vie privée, les jugements des tribunaux administratifs sont tous publiés sur le site Web du Conseil d'État.

L'accès est gratuit et n'importe qui peut utiliser un moteur de recherche pour consulter toutes les décisions publiées.

Le site Web contient également toutes les informations générales concernant le système judiciaire administratif, la documentation, etc.

B. AUTRES STATISTIQUES ET INDICATIONS CHIFFREES

70. Nombre de nouvelles requêtes chaque année

| | Conseil d'État - appel | | TAR - première instance |
|-------------|------------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|
| | Compétence juridictionnelle | Compétence consultative | |
| 2015 | 10.823 | 2.355 | 61.723 |
| 2016 | 10.100 | 2.416 | 54.565 |
| 2017 | 9.343 | 2.403 | 48.555 |

71. Nombre de dossiers traités chaque année

| Dossiers traités | | | |
|------------------|--------------------------------|----------------------------|-------------------------|
| | Conseil d'État | | TAR - première instance |
| | Compétence juridictionnelle | Compétence consultative | |
| 2015 | 9.604 | 2.682 | 87.594 |
| 2016 | 9.858 | 2.188 | 83.736 |
| 2017 | 9.990 | 2.207 | 75.856 |

72. Nombre de dossiers non traités

| Dossiers pendants | | | |
|-------------------|--------------------------------|----------------------------|-------------------------|
| | Conseil d'État | | TAR - première instance |
| | Compétence juridictionnelle | Compétence consultative | |
| 2015 | 26.381 | 4.084 | 241.865 |
| 2016 | 26.634 | 4.343 | 212.095 |
| 2017 | 26.015 | 4.423 | 184.410 |

73. Délai moyen de jugement

Le délai moyen entre l'introduction d'un recours contre une décision de première instance et le jugement définitif du Consiglio di Stato italien¹ ne serait pas très pertinent en raison des différences significatives entre les différentes catégories d'affaires.

Certaines affaires, considérées d'une grande importance pour leur impact sur l'économie nationale (tels que les marchés publics, les litiges concernant des décisions de l'autorité antitrust ou d'autres autorités indépendantes, les expropriations, etc.) ont, selon la loi, une procédure plus rapide.

Par exemple, dans le domaine des marchés publics, le délai moyen concernant les litiges relatifs à l'admission ou l'exclusion d'une entreprise pour un appel d'offres est le suivant :

| Consiglio di Stato Admissions ou exclusions à des appels d'offres (ex. Art. 120 co. 2 bis c.p.a.) ² | recours | jours |
|--|---------|------------|
| 2016 | 1 | 69 |
| 2017 | 82 | 144 |

¹ All the following data refer to the litigation sections of the Consiglio di Stato.

² A special procedure for such cases has been introduced by a recent law, entered into force in April 2016.

Pour les litiges portant sur les marchés publics en général, à l'exception de ceux du tableau précédent, le délai moyen est le suivant :

| Consiglio di Stato Marchés publics (ex. Art. 120 c.p.a.) | recours | jours |
|--|---------|------------|
| 2015 | 785 | 349 |
| 2016 | 736 | 308 |
| 2017 | 857 | 391 |

Il faut également tenir compte du fait que le Consiglio di Stato italien est l'organe de deuxième et dernière instance et qu'aucun filtre n'est prévu pour introduire un appel devant lui.

En tout état de cause, le délai moyen entre l'introduction d'un appel contre une décision de première instance et la décision définitive du Consiglio di Stato, compte tenu de toutes sortes de litiges, est le suivant :

| Consiglio di Stato Tous types de litiges ³ | recours | jours |
|---|---------|------------|
| 2015 | 7936 | 550 |
| 2016 | 8022 | 487 |
| 2017 | 8282 | 689 |

En outre, il convient de souligner l'importante charge de travail des juges du Consiglio di Stato dans le domaine des mesures provisoires. Toutes les décisions sur les mesures provisoires prises par le juge de première instance (TAR) peuvent faire l'objet d'un appel devant le Consiglio di Stato. En outre, après le jugement de première instance, la partie succombante peut demander au Consiglio di Stato la suspension des effets de la décision de première instance pendant l'introduction de l'appel.

La procédure dans cette affaire est, bien sûr, très rapide.

| Consiglio di Stato Décisions provisoires | recours | jours |
|--|---------|-----------|
| 2015 | 2517 | 44 |
| 2016 | 2739 | 74 |
| 2017 | 2532 | 63 |

³ These data do not consider the decisions of "perenzione", which means the decisions taken by presidential decree to declare a claim extinguished for prolonged inactivity of the claimant.

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

| |
|---|
| Conseil d'État - taux d'annulation |
| 2017 |
| 40% |

75. Volume des litiges par domaine

| FIELD | 2016 | 2017 |
|----------------------------------|-------|-------|
| Housing and urban development | 1.691 | 1.778 |
| Public employment | 960 | 1.192 |
| Public procurement | 1.177 | 1.172 |
| Permits and public authorization | 505 | 556 |
| Foreigneirs | 544 | 471 |
| Public security | 338 | 374 |
| Regions and provinces | 217 | 288 |
| <i>res judicata</i> | 532 | 283 |
| University | 310 | 253 |
| National Health Service | 273 | 244 |
| Public services | 214 | 238 |
| Armed Forces | 251 | 219 |
| Environment | 227 | 206 |
| Independent authorities | 192 | 190 |
| State police | 188 | 157 |
| Trade and Craftsmanship | 203 | 143 |
| Crafts and Professions | 116 | 141 |
| Access to documents | 169 | 137 |
| Agriculture and forests | 85 | 122 |
| Expropriation for public utility | 109 | 119 |
| Public bodies | 152 | 111 |
| Education | 75 | 111 |

C. ECONOMIE DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE

76. Travaux et études sur l'influence des condamnations à des dommages et intérêts pour les finances publiques

Il n'existe actuellement aucune étude concernant l'influence des décisions judiciaires prises à l'encontre des autorités administratives sur les budgets publics.