

LA JUSTICE ADMINISTRATIVE EN EUROPE

Questionnaire relatif à l'inventaire et à la typologie du contrôle de l'administration dans les 25 Etats membres de l'Union européenne.

Ouverture

1. En Italie, les recours contre des actes administratifs sont portés devant le juge administratif, qui possède une compétence distincte de celle du juge de droit commun.

A l'origine, il n'existait qu'un seul degré de juridiction devant les sections de contentieux du Conseil d'Etat, qui comprend également des sections consultatives (la 4^{ème} Section, qui fut la première section de contentieux, a été créée en 1889).

En 1971 ont été créés les Tribunaux administratifs régionaux (TAR), le Conseil d'Etat se voyant alors attribuer une compétence d'appel.

En vertu de la Constitution (article 103), le juge administratif est compétent en matière de protection des intérêts légitimes vis-à-vis de l'administration, et des droits subjectifs dans des domaines spécifiques énumérés par la loi (domaines de compétence exclusive). L'intérêt légitime peut être défini comme étant la position d'avantage attribuée à un particulier au regard d'un bien objet du pouvoir de l'administration et consistant dans l'attribution à ce sujet de droit de la possibilité d'influer sur le bon exercice du pouvoir administratif.

En outre, depuis les réformes des années 1998 – 2000, le juge administratif peut également condamner l'administration à indemniser les dommages subis par les particuliers du fait de l'exercice illégal de l'activité administrative.

Les principaux domaines de compétence exclusive du juge administratif concernent les concessions de biens ou de services publics, l'urbanisme et la construction, les procédures publiques d'attribution de travaux publics, de fournitures et de services.

2. De nos jours, la compétence du juge administratif protège les droits des particuliers et ne se limite pas à un simple contrôle du bon fonctionnement de l'administration.

Un recours formé contre un acte administratif est examiné par le juge dans les limites de l'intérêt du particulier requérant et le contrôle de légalité de l'exercice du pouvoir public s'effectue non pas afin de vérifier le bon fonctionnement de l'administration mais afin de déterminer si l'éventuel excès de pouvoir a lésé le requérant et donc si sa demande peut être ou non accueillie.

3. Traditionnellement, la notion d'administration fait référence aux administrations étatiques ou régionales et aux établissements publics.

Les influences du droit communautaire ont abouti à une extension du concept d'administration à d'autres personnes, même formellement de droit privé, exerçant des fonctions publiques.

C'est ainsi que la nature de personne de droit public a été reconnue à des sociétés par actions à participation publique et que les règles de droit communautaire faisant référence à l'organisme de droit public (notion importante en matière de marchés publics) ont été appliquées.

4. Il existe plusieurs classifications des actes administratifs : les actes d'autorisation (exercice du pouvoir) et les actes assimilables (relatifs, par exemple, aux contrats) ; les actes à portée générale (destinataires non déterminés) et les actes particuliers visant un ou plusieurs destinataires ; les actes relevant du pouvoir discrétionnaire de l'administration et de son pouvoir lié ; les actes d'administration (mesures), les actes consultatifs (avis) et les actes de contrôle.

I – Qui contrôle les actes et l'action de l'administration ?

A – Les organes compétents

5. Non.

6. C'est le juge administratif qui connaît des recours formés contre un acte administratif. Sur la répartition des compétences entre juge de droit commun et juge administratif, voir réponse donnée en 1.

Le juge de droit commun ne possède pas le pouvoir d'annuler un acte administratif, il ne peut les examiner que de manière incidente, dans le cadre des litiges relevant de sa compétence (parmi lesquels figure l'emploi dans la fonction publique).

Le juge administratif, qui peut annuler un acte administratif illégal, est compétent pour la protection des intérêts légitimes vis-à-vis de l'administration, et des droits subjectifs dans des domaines spécifiques énumérés par la loi (domaines de compétence exclusive). Voir réponse donnée en 1.

La Cour Constitutionnelle est compétente pour trancher non seulement les litiges relatifs à l'inconstitutionnalité d'une loi, mais également les conflits d'attribution entre les différents pouvoirs étatiques, entre l'Etat et les régions et entre régions. En ce domaine, elle peut également statuer au regard des actes administratifs à l'origine du conflit.

B – Le statut des organes compétents

7. Les recours formés contre des actes administratifs ne relèvent pas de la compétence du juge de droit commun mais de celle du juge administratif (article 103 de la Constitution).

8. Oui. En vertu de l'article 103 de la Constitution, le juge administratif est compétent en matière de protection des intérêts légitimes vis-à-vis de l'administration, et des droits subjectifs dans des domaines spécifiques énumérés par la loi.

C – L'organisation interne et la composition des organes compétents

9.

10. En Italie, le contrôle juridictionnel de l'administration est exercé comme suit :

Le Conseil d'Etat (juge d'appel) et les autres juridictions de première instance de l'ordre administratif (Tribunaux administratifs régionaux) sont compétents en matière de protection des intérêts légitimes vis-à-vis de l'administration et des droits subjectifs dans des domaines spécifiques énumérés par la loi.

En outre, conformément à la Constitution, le Conseil d'Etat a également un rôle consultatif en droit administratif et de protection de la justice dans l'administration (trois sections consultatives et une pour les actes normatifs).

Le contentieux administratif relève des juridictions suivantes :

- le Conseil d'Etat en son siège central, subdivisé en 3 sections de contentieux, ayant compétence d'appel sur les décisions rendues par les TAR,
- 1 section de contentieux du Conseil de justice administrative pour la région de la Sicile, ayant compétence d'appel sur les décisions rendues par le TAR de la région de la Sicile (outre une section consultative ayant une compétence limitée au seul territoire régional),
- 21 tribunaux administratifs régionaux, siégeant dans les chefs-lieux de région, et 8 sections détachées.

En outre, il existe un recours alternatif au recours contentieux administratif. Il s'agit du recours extraordinaire devant le Président de la République, sur lequel il est statué sur la base d'un avis rendu par le Conseil d'Etat.

D – Les juges

11. L'accès à la magistrature administrative s'effectue au travers de concours de deuxième niveau, auxquels peuvent participer les personnes indiquées au point suivant jouissant d'une ancienneté suffisante dans le service. Il n'existe pas de catégories de magistrats différentes en fonction du type de litiges.

12. Le concours d'entrée à la magistrature administrative de première instance est un concours de deuxième niveau, auquel peuvent participer les magistrats de droit commun, les avocats ou les membres de la fonction publique (jouissant d'une ancienneté suffisante dans le service selon la catégorie de provenance).

L'accès au Conseil d'Etat s'effectue à hauteur de 50 % sur ancienneté dans les TAR, à hauteur de 25 % sur nomination par le gouvernement et à hauteur des 25 % restants sur concours d'entrée directe, réservé aux magistrats de droit commun, de la Cour des Comptes ou des TAR et aux avocats de l'Etat ou aux hauts fonctionnaires (toujours sous condition d'ancienneté suffisante).

13. L'ensemble des juges administratifs possèdent une formation juridique et une expérience précédente dans la magistrature de droit commun, dans la profession d'avocat ou dans l'administration.

L'entrée dans la magistrature administrative ne débute pas par une période d'apprentissage, les magistrats assumant immédiatement leurs fonctions avec éventuellement quelques cours de formation.

14. L'avancement s'effectue à l'ancienneté, sauf cas de blâme.

Les juges des TAR se divisent en référendaires (première nomination), premiers référendaires, conseillers ou présidents ; au sein du Conseil d'Etat se trouvent des conseillers et des présidents.

La carrière d'un magistrat du TAR peut connaître une accélération grâce à la réussite au concours d'entrée directe au Conseil d'Etat, qui peut être présenté à l'issue d'une année en fonction dans un TAR et auquel peuvent participer également des personnes extérieures à la magistrature administrative.

La nomination au poste de Président d'un TAR ou d'une section du Conseil d'Etat donne lieu à une évaluation, qui suit généralement l'ancienneté dans le service.

15. Les juges ne peuvent être mutés d'un tribunal administratif à un autre que sur demande de leur part. Le Conseil d'Etat a un siège unique, à Rome, ainsi qu'une sorte de section détachée en Sicile, vers laquelle la mutation doit également faire l'objet d'une demande. Les magistrats administratifs peuvent, dans des limites strictes, assumer des charges auprès d'administrations, sur autorisation préalable du Conseil de la Présidence (organe de contrôle interne de la magistrature administrative), qui doit vérifier la comptabilité de la charge.

E – Les fonctions des organes compétents

16. Traditionnellement, le juge administratif ne pouvait qu'annuler un acte administratif illégal. Depuis 1998, il peut également condamner l'administration à des dommages et intérêts.

Le contrôle du juge sur les actes administratifs est un contrôle de légalité, même si les modalités de ce contrôle sont désormais particulièrement poussées afin d'examiner la logique et le bien-fondé des choix opérés par l'administration.

Lorsque le juge annule un acte administratif, il n'ordonne pas expressément à l'administration de faire ou de ne pas faire telle ou telle chose, mais il indique dans les motifs de sa décision ce que l'administration doit faire ou ne pas faire (il peut par exemple affirmer que l'administration doit délivrer tel document, ou qu'elle doit exercer à nouveau son pouvoir selon les critères indiqués dans la décision).

L'annulation d'un acte administratif (adjudication d'un marché public) peut avoir une incidence indirecte sur un contrat conclu par l'administration, en aboutissant à sa nullité ou à son inefficacité (avec l'obligation subséquente pour l'administration de conclure un nouveau contrat avec la personne requérante ou de recommencer la procédure).

En ce qui concerne la réparation du dommage, il peut être distingué entre les responsabilités extracontractuelle, contractuelle et précontractuelle de l'administration.

17. Mis à part le renvoi préjudiciel à la Cour de Justice, la procédure peut être suspendue avec renvoi des actes devant la Cour Constitutionnelle, lorsque le juge a un doute sur la constitutionnalité d'une loi.

18. Seul le Conseil d'Etat (juridiction supérieure) s'est vu également attribuer des fonctions consultatives, qui consistent non pas dans l'activité de conseil mais dans l'émission d'avis sur des questions juridiques.

Ces avis peuvent porter sur les actes normatifs de l'Etat (règlements), les formes de recours alternatifs au recours contentieux *stricto sensu* (recours extraordinaire devant le Président de la République) et les requêtes facultatives de l'administration.

19. Les juges appartenant aux sections consultatives du Conseil d'Etat ne siègent pas en même temps dans les sections de contentieux. Dans tous les cas, un juge ayant assumé une fonction consultative doit se déporter dans le cadre des litiges concernant la même affaire.

Sur la question de la compatibilité entre fonctions consultatives et contentieuses, il convient de mentionner les décisions suivantes :

- La Cour de Justice des Communautés européennes, par un arrêt en date du 16 octobre 1997 dans les affaires réunies C-69/96 à C-79/96 a jugé recevable le renvoi d'une question préjudicielle par le Conseil d'Etat saisi pour avis dans le cadre de la procédure relative au recours extraordinaire devant le Président de la République.
- La CEDH a rendu deux décisions : la première le 28 septembre 1995, *Procola c/ Luxembourg*, la seconde le 6 mai 2003, *Kleyn et autres c/ Pays-Bas*. Dans cette dernière, le gouvernement italien est intervenu à la procédure au soutien du gouvernement néerlandais.

F – La répartition des fonctions et les rapports entre les organes compétents

20. En cas de jurisprudences contraires, voire même afin d'éviter de telles divergences, il est possible qu'une section de contentieux du Conseil d'Etat transmette une question à l'Assemblée Plénière du Conseil d'Etat.

Une fois que l'Assemblée Plénière a statué, et bien que la décision de l'Assemblée Plénière ne soit aucunement contraignante, en général les juges s'y conforment et, en cas de désaccord, ils peuvent à nouveau soumettre la question à l'Assemblée Plénière.

Les tribunaux de première instance ne disposent pas d'un tel mécanisme.

II – Comment les actes et l'action de l'administration sont-ils contrôlés par les tribunaux ?

A – L'accès au juge

21. L'introduction d'un recours préalable devant l'administration ne constitue pas une condition de recevabilité du recours devant le juge administratif. Le recours est formé contre un acte administratif ; en l'absence de réponse de l'administration à une requête d'un particulier, il est possible de former un recours contre ce silence de l'administration.

22. En général, les recours sont formés par des particuliers, parmi lesquels figurent également des associations de défense de l'environnement ou de consommateurs.

Il est également possible qu'un litige oppose deux personnes de droit public.

23. Chaque requérant doit avoir un intérêt légitime et actuel à l'annulation d'un acte administratif, sous peine d'irrecevabilité du recours. L'intérêt est légitime en cas de lésion causée par l'acte attaqué à une situation juridique subjective et découle de l'avantage à naître d'une décision favorable.

24. Le recours devant le juge administratif doit être formé dans le délai de soixante jours à compter de la connaissance de l'acte attaqué. Ce délai ne peut jamais être réduit, y compris dans le cadre de certaines procédures particulières, dans lesquelles l'ensemble des délais est réduit de moitié, sauf donc le délai de recours qui reste fixé à soixante jours.

L'administration doit indiquer dans son acte le délai de recours et la juridiction devant laquelle ce recours peut être formé, sous peine de voir déclarer recevable sur ce point un recours formé postérieurement à l'expiration du délai de soixante jours.

Dans tous les cas, y compris dans celui d'un recours tardif, le requérant peut invoquer devant le juge l'erreur excusable.

25. Tous les actes administratifs, y compris ceux émanant des plus hauts niveaux de l'administration, peuvent être attaqués devant le juge administratif. Seuls les actes à caractère politique sont insusceptibles de recours.

26. Il n'existe pas de véritable procédure de filtrage des recours devant le juge administratif.

Il est seulement prévu que certaines décisions (péremption, désistement, conciliation des parties et extinction de l'instance) sont rendues par un juge unique délégué par le Président, mais il n'existe pas de procédure en vue d'un examen des litiges pouvant connaître une telle issue.

27. Les recours sont formés par voie de notification à la partie adverse et au moyen du dépôt de la requête auprès du tribunal compétent.

La notification du recours peut également s'effectuer, sur autorisation préalable, de manière simplifiée (par exemple *via fax*).

28. Une requête ne peut pas être introduite *via internet*.

L'ensemble des phases du recours peuvent être suivies sur le site officiel de la justice administrative. Un projet d'informatisation de l'ensemble du procès administratif est à l'étude.

29. Oui, il y a une contribution proportionnelle à la valeur du litige.

30. La requête doit être déposée par un avocat, sauf dans certains cas limités où elles peuvent l'être directement par le particulier (droit d'accès aux documents).

Devant le Conseil d'Etat, l'avocat doit être habilité à plaider en cassation (devant les juridictions supérieures).

31. Le requérant dont les revenus ne dépassent pas un certain seuil peut être admis à l'assistance juridictionnelle gratuite aux frais de l'Etat. Dans certains cas, cette admission intervient de manière provisoire par le Conseil de l'Ordre des avocats, sauf contrôle du juge. Un recours est possible contre une décision de rejet.

32. Non. Uniquement la condamnation au remboursement des frais de procédure en faveur de la partie adverse.

B – Le procès

33. Le procès administratif est fondé sur le respect des principes du contradictoire et de l'égalité des armes entre les parties.

Chaque partie défenderesse à l'action a le droit de conduire sa défense dans les délais prévus pour les diverses phases du procès.

Le procès administratif est essentiellement écrit et les parties soutiennent les arguments de leur thèse par la production de mémoires écrits, tandis que durant l'audience publique, seules les points les plus importants sont en général abordés verbalement.

34. L'indépendance et l'impartialité du juge constituent des principes constitutionnels également applicables au juge administratif.

Le juge a l'obligation de se déporter lorsqu'il a un intérêt (direct ou indirect) au litige, lorsqu'il a donné un conseil ou a déjà eu connaissance de l'affaire. En tout état de cause, il peut se déporter en cas de graves raisons de convenance.

En cas d'obligation de se déporter, les parties peuvent demander la récusation du juge par une demande examinée en formation collégiale.

35. Après le dépôt de sa requête, le requérant peut attaquer de nouveaux actes ou invoquer de nouveaux moyens de recours au travers de "moyens additionnels", qui doivent être notifiés à la partie adverse, tandis que les nouveaux arguments juridiques au soutien des moyens déjà présentés peuvent être invoqués jusqu'à l'audience publique.

36. A l'audience peuvent intervenir l'ensemble des avocats des parties constituées au procès.

Au cours du procès peuvent intervenir les parties qui ont un intérêt à voir le recours accueilli ou rejeté.

37. Le ministère public n'existe pas. Les avocats de l'Etat n'interviennent au procès que lorsqu'ils sont chargés de représenter une administration partie au procès.

38. Une telle institution n'existe pas.

39. En cas de décès d'une partie ou de son unique défenseur, le procès est interrompu et doit être repris par un nouvel acte de notification. En cas de désistement d'instance, qui n'a pas à être accepté par la partie adverse, le juge tranche le litige par une décision donnant acte du désistement. En cas d'absence d'accomplissement d'acte de procédure par l'une ou l'autre des parties pendant une durée de deux ans, la procédure fait l'objet d'une péremption. Le procès peut également prendre fin par la déclaration de conciliation des parties ou l'irrecevabilité du recours au motif que la décision sollicitée ne présente plus d'intérêt.

40. Les recours sont déposés au greffe. Il en est de même pour les mémoires écrits dix jours avant l'audience au fond, qui peuvent en revanche être déposés le jour de l'audience en chambre du conseil en cas de demandes relatives à des mesures conservatoires (le dépôt s'effectue auprès du greffier d'audience). Les débats oraux font rarement l'objet d'un procès-verbal, à l'exception de certaines déclarations ou demandes particulières des avocats des parties, qui sont alors transcrites de manière synthétique par le greffier.

41. Dans un procès administratif, les preuves peuvent être également obtenues d'office par le juge, dans tous les cas où la preuve est à disposition de la partie (l'administration) qui pourrait ne pas avoir intérêt à la produire.

L'acceptation de la preuve peut être décidée en formation collégiale mais peut être également déléguée à un juge unique.

42. Le procès administratif se déroule en audience publique (ouverte aux parties et aux tiers) pour les affaires au fond, tandis que pour les demandes de mesures conservatoires (et pour certaines autres procédures particulières), les débats se déroulent en chambre du conseil (ouverte aux seuls avocats des parties).

L'ensemble des avocats des parties constituées peuvent intervenir oralement à l'audience, tandis que les mémoires écrits sont déposés au moins dix jours auparavant (vingt jours auparavant pour les pièces).

43. A l'issue de l'audience publique ou en chambre du conseil, l'affaire est tranchée par la formation de jugement. Seuls les juges peuvent prendre part au délibéré.

C – Le jugement

44. Les décisions rendues par le juge administratif sont en général motivées de manière détaillée et répondent à l'ensemble des moyens invoqués. Depuis l'an 2000, le juge peut motiver ses décisions de manière synthétique, par référence à un précédent ou à un motif évident d'irrecevabilité, de bien-fondé ou d'absence de fondement du recours.

En revanche, les décisions ordonnant des mesures conservatoires sont motivées de manière synthétique.

Pour certains types de litiges, le dépôt des motivations est précédé de la publication du seul dispositif, qui indique l'issue du procès.

45. Les normes de référence de l'examen des actes administratifs sont essentiellement internes, mais intègrent bien évidemment les règles de droit communautaires surtout dans certains domaines tels que celui des marchés publics.

La jurisprudence n'a pas de valeur contraignante.

46. Le contrôle effectué par le juge administratif n'est qu'un contrôle de légalité. Cela signifie que le juge doit vérifier si le choix, même discrétionnaire, effectué par l'administration, est resté dans le cadre de la légalité des options que l'administration concernée avait à sa disposition. S'il en est ainsi, le juge ne peut vérifier le fond de la décision prise (l'opportunité d'un autre choix parmi les options autorisées par la loi).

Ceci cependant ne signifie pas que le contrôle soit purement formel, dans la mesure où le contrôle de légalité est de nos jours particulièrement poussé, le juge pouvant examiner le bien-fondé et la proportionnalité du choix effectué.

Par conséquent, s'il était par exemple possible pour l'administration de prendre une décision permettant de réaliser l'intérêt public moyennant un sacrifice moindre pour le justiciable, il s'agirait là d'un défaut de légalité pouvant être relevé par le juge.

47. Les frais du procès sont mis par le juge à la charge de la partie succombante. Cependant, le juge peut également décider qu'il existe de justes motifs d'ordonner la compensation des dépens (chaque partie paie les frais lui incombant) et cette possibilité est souvent utilisée par le juge administratif.

48. Le juge administratif juge presque toujours en formation collégiale : la formation de jugement des tribunaux de première instance est composée de trois juges, le collège du Conseil d'Etat de cinq juges (sauf le cas de l'Assemblée plénière, composée de treize juges).

Le juge administratif ne rend des décisions à juge unique que dans des cas exceptionnels : lorsqu'il est délégué par le Président du Tribunal pour les cas de désistement d'instance, de conciliation des parties, de péremption et d'extinction de l'instance (en tout état de cause la formation collégiale peut être demandée) ; lorsque dans des cas d'extrême urgence le Président du Tribunal ou d'une section du Conseil d'Etat peut rendre une décision sur une demande relative à une mesure conservatoire par voie d'ordonnance, laquelle est exécutoire jusqu'à la décision de la formation collégiale, qui intervient lors de la première audience utile.

49. L'opinion divergente d'un seul des juges n'est pas autorisée. Si le juge concerné est le juge rapporteur, il peut seulement demander à ne pas être le rédacteur de la décision s'il ne la partage pas. La décision sera alors rédigée par un autre juge de la formation collégiale.

50. La décision n'est pas rendue oralement mais par écrit. Dans certaines procédures uniquement, elle est rendue dans les sept jours par voie de publication du dispositif, à la suite de laquelle seront publiées les motivations ; dans les autres cas, la décision est rendue par la publication *in extenso* du jugement ou de l'ordonnance.

D – Les effets et l'exécution du jugement

51. Lorsqu'il devient insusceptible d'appel, le jugement a force de chose jugée entre les seules parties au procès ; il est dépourvu de valeur contraignante pour des affaires différentes au regard desquelles il n'a que la valeur d'un précédent.

52. L'annulation d'un acte administratif produit un effet rétroactif ; il se peut que dans certains cas, le juge limite dans le temps les effets de sa décision, lorsque par exemple elle reconnaît un droit dans les limites de la prescription. Ceci se produit sur la base des règles de droit nationales.

53. Si elle n'intervient pas spontanément, l'exécution des décisions rendues par le juge administratif peut être imposée par une procédure particulière, qualifiée d'exécution forcée.

Il est recouru à cette procédure à l'encontre de l'administration ou des personnes assimilables (par exemple un organisme de droit public), y compris pour des décisions rendues par le juge de droit commun.

Il s'agit d'une procédure particulièrement efficace dans la mesure où le juge ne se contente pas d'ordonner à l'administration d'exécuter dans un délai déterminé, mais il peut nommer son propre auxiliaire (commissaire *ad acta*), qui se substitue à l'administration pour prendre toute mesure nécessaire afin d'exécuter la décision avec également des pouvoirs au fond. Il s'agit d'un des rares cas dans lesquels le juge administratif dispose également de pouvoirs au fond.

En conséquence, il n'y a pas de pouvoir d'ordonner des sanctions pécuniaires à l'encontre de l'administration qui n'exécute pas mais il est plus efficace de pouvoir se substituer à l'administration.

54. En l'an 2000, une réforme législative a introduit une procédure accélérée pour certains litiges et la possibilité de régler de manière simplifiée d'autres procédures ; ceci a contribué à réduire les délais de jugement.

La loi n° 89 de 2001 a introduit la possibilité de demander une réparation équitable en cas de violation du délai raisonnable de jugement (Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales).

E – Les voies de recours

55. Les tribunaux de première instance et le Conseil d'Etat en appel jugent de la même manière : ces juridictions exercent le même type de contrôle et il n'y a pas de litiges particuliers dont seul le Conseil d'Etat pourrait connaître.

56. Tous les jugements des tribunaux de première instance sont susceptibles d'appel devant le Conseil d'Etat, ce qui comporte un effet pleinement dévolutif : le Conseil d'Etat peut tant réexaminer les faits qu'indiquer la correcte interprétation de la loi.

F – Les procédures d'urgence et les référés

57. En tout état de cause et à tout stade du procès administratif, les parties peuvent solliciter une mesure d'urgence et il est statué sur cette demande de mesure conservatoire au terme d'une procédure particulièrement rapide, qui se déroule dans des délais brefs en chambre du conseil devant le juge qui peut également être celui qui examinera par la suite l'affaire au fond.

Le juge statue en formation collégiale, sauf les cas dans lesquels le Président du Tribunal ou de la section du Conseil d'Etat statue sur les demandes d'extrême urgence par ordonnance exécutoire jusqu'à la décision à rendre par la formation collégiale.

Au cours de la phase conservatoire, si le juge estime que le principe du contradictoire a été respecté et que l'affaire peut facilement être tranchée, il peut informer les parties qu'il entend rendre une décision en forme simplifiée qui mettra fin au litige (ce qui permet une nette accélération de la procédure).

58. Les demandes conservatoires sont atypiques ; en général elles visent la suspension de l'acte attaqué, mais le juge peut également ordonner à l'administration de réexaminer une affaire déterminée, de communiquer des documents (ordonnance prononçant une mesure d'instruction) ou autre. Il peut être fait droit à la demande conservatoire sous la condition de constituer une garantie.

59. Outre la procédure conservatoire, il existe d'autres procédures se déroulant en chambre du conseil dans des délais brefs et concernant le recours formé à l'encontre du silence de l'administration, le recours aux fins d'accès aux actes administratifs, le recours en exécution d'une décision.

III – Les litiges administratifs peuvent-ils être réglés par des instances non-juridictionnelles ?

60. Non. L'administration ne peut trancher que les recours administratifs par une décision pouvant ensuite être attaquée devant le juge administratif.

61. Le recours au "Défenseur civique" permet une médiation entre un particulier et l'administration, cependant le défenseur civique n'a pas de pouvoir de décision sauf dans des cas limités (exercice du droit d'accès aux documents administratifs) et en tout état de cause il n'interdit pas un recours formé ultérieurement devant le juge.

Le seul recours alternatif au recours au juge administratif est le recours extraordinaire devant le Président de la République, sur lequel il est statué essentiellement sur la base d'un avis

rendu par le Conseil d'Etat dans sa fonction consultative et à l'issue d'une procédure comportant des garanties analogues à celles d'une procédure contentieuse, à tel point que la Cour de justice des Communautés européennes, par un arrêt du 16 octobre 1997 dans les affaires réunies C-69/96 à C-79/96, a jugé recevable le renvoi d'une question préjudicielle par le Conseil d'Etat saisi pour avis dans le cadre de la procédure relative au recours extraordinaire devant le Président de la République, reconnaissant ainsi au Conseil d'Etat en cette formation consultative le caractère de juridiction autorisée à soumettre une question préjudicielle.

62. Dans les litiges opposant un particulier à l'administration, il est possible de faire appel à un arbitre, au lieu et place du juge administratif, dans les seuls litiges concernant des droits subjectifs (dans lesquels la situation du particulier est assimilable à celle de l'administration) et donc non pas pour des litiges relatifs au contrôle de l'excès de pouvoir.

IV – Administration de la justice et données statistiques

A – Les moyens mis à la disposition de la justice dans le contrôle de l'administration

63. Le total des dépenses de l'Etat au titre de l'exercice financier 2004 dépasse 654.000.000.000 Euros.

Le budget total affecté au Conseil d'Etat et aux tribunaux administratifs régionaux se monte à 70.384.445 Euros et celui affecté au Conseil de justice administrative de la région de Sicile s'élève à 91.537 Euros. Au total, le budget affecté à la justice administrative est de 170.875.982 Euros.

En 2004, les dépenses ont été fortement réduites en ce qui concerne l'acquisition de biens et de services de même que celles budgétées pour l'informatique.

En termes généraux, les ressources financières disponibles ont été affectées à hauteur de 98,44 % aux frais de fonctionnement courant et à hauteur de 1,56 % aux frais de compte en patrimoine.

77 % des ressources financières affectées aux dépenses ont couvert les frais de personnel (63.786.364,12 Euros pour les frais de personnel de la magistrature et 64.625.672,14 Euros pour le personnel administratif, en ce y compris les charges sociales et les sommes relevant de l'impôt régional sur les activités productives pour les magistrats) ; les dépenses courantes pour la maintenance du système de documentation et informatique absorbent 2,48 % des disponibilités financières. Le règlement des loyers représente environ 10 % du crédit total alloué aux dépenses courantes (loyers et charges accessoires s'élevant à 17.255.210,97 Euros) ; et enfin l'acquisition de biens et services (locations exclues) pour les 32 sièges institutionnels prévoit l'emploi de 6,97 % du total des dépenses courantes budgétées (plus de 3.800.000 Euros en moins par rapport à l'exercice financier précédent). La somme de 1.785.350,00 Euros, soit 1,01 % du total des ressources allouées, est prévue en compte de patrimoine pour l'acquisition de mobilier, d'équipements non informatiques et de dotations en livres.

Les dépenses en compte de capital pour le développement de l'informatique se montent à 981.302,31 Euros, soit 0,55 % du total des ressources allouées. Au total (dépenses en partie courante, et dépenses en partie en compte de patrimoine) 5.317.023,51 Euros ont été consacrés au renouvellement du système de documentation, soit 2,99 % du total des ressources allouées (environ 2,5 millions d'Euros en moins par rapport à l'exercice financier précédent).

64. Au cours de l'année de référence 2004, le tableau organique de la magistrature de droit commun prévoit un total de 10.109 unités.

En ce qui concerne la magistrature honoraire, le tableau organique des juges de paix est de 4.700 unités, les présents sont 4.173, y compris 441 unités sans fonction car toujours en apprentissage.

En ce qui concerne la magistrature administrative, le tableau organique des magistrats, en ce y compris les magistrats hors cadre près le Conseil de Justice administrative de la région de Sicile (CGARS) prévoit un total de 508 unités.

En 2004 ont été effectivement en fonction dans le personnel de la magistrature : 110 conseillers d'Etat et 335 conseillers de TAR.

Par rapport à la magistrature dépendant de la Cour des Comptes, 515 magistrats sont actuellement en fonction.

Le tableau des juges fiscaux, approuvé par le Conseil de présidence de la justice fiscale, à jour au 30 octobre 2003, prévoit 5.922 magistrats fiscaux.

Les magistrats en fonction près l'administration de la justice militaire sont 97 au total (54 pour le siège et 43 pour le parquet), alors que la dotation organique prévoit 103 postes.

65. Tous les juges administratifs de première instance exercent les fonctions contentieuses concernant les recours contre les actes administratifs, tandis qu'au Conseil d'Etat certains juges exercent les fonctions consultatives (parmi lesquelles également les décisions sur les recours extraordinaires devant le Président de la République, qui ont une nature para-juridictionnelle) et d'autres les fonctions contentieuses.

En conséquence, sur un total de 19.700 (100+6.000+500+9.000+3.600+500), le pourcentage des juges affectés à la justice administrative est d'environ 2,5 %.

66. Le poste d'assistant de juge n'est pas prévu. Il avait été proposé par le passé, mais le législateur ne l'a pas introduit.

67. Dans chaque tribunal se trouve une bibliothèque, où il est possible de consulter des livres et des revues. Le Conseil d'Etat dispose d'une bibliothèque complète et de valeur.

68. L'informatisation du travail du juge administratif a atteint un niveau satisfaisant : chaque juge dispose d'un emplacement informatique, duquel il peut se connecter, y compris depuis son domicile personnel, au réseau intranet de la justice administrative, par lequel il peut dialoguer *via* e-mail avec le secrétariat, accéder à toute information relative aux recours, accéder à toutes les banques de données de textes de loi et de jurisprudence ou à d'autres sites internet de banques de données.

Aucune forme d'aide à la rédaction des décisions (modèle type ou titre des décisions) n'a encore été élaborée.

Une informatisation complète du procès administratif est en projet.

69. La justice administrative dispose d'un site officiel (www.giustizia-amministrativa.it) où toute personne peut consulter l'ensemble des décisions publiées, contrôler l'état des recours et la date de fixation de l'audience, si la partie adverse a déposé des actes ou un mémoire, etc... ; chacun peut accéder à l'ensemble des informations les plus importantes concernant la justice administrative.

Une boîte mail existe pour d'éventuelles communications, mais il ne s'agit pas d'un véritable mode de communication entre les justiciables et nos services.

B - Autres statistiques et indications chiffrées

70. En 2004, les Tribunaux administratifs régionaux, juridictions du premier degré, ont enregistré environ 80.000 recours (plus ou moins le même chiffre qu'en 2003), tandis que le Conseil d'Etat et le Conseil de justice administrative pour la région de Sicile, juridictions du second degré, ont enregistré plus de 12.000 recours (dont plus de 11.500 en appel et presque 500 à degré unique).

Pour l'essentiel, les chiffres sont restés les mêmes qu'en 2003 pour ces juridictions.

71. En 2004, les TAR ont statué sur environ 120.000 recours, le Conseil d'Etat et le Conseil de justice administrative pour la région de Sicile ont rendu environ 9.000 décisions ayant mis un terme aux procédures.

En 2004, les TAR ont rendu plus de 47.000 ordonnances, dont plus de 26.000 aux fins de suspension de l'exécution des actes attaqués, le reste concernant des ordonnances prononçant des mesures d'instruction (collégiales ou du Président) ou de renvoi vers d'autres juridictions.

Le Conseil d'Etat a rendu environ 5.800 ordonnances (pour la majeure partie des ordonnances prononçant des mesures conservatoires sur des décisions rendues par des TAR).

En 2003, les TAR avaient statué sur environ 112.000 recours, le Conseil d'Etat sur environ 11.000. Ces juridictions avaient rendu respectivement 42.000 et 4.850 ordonnances.

72. Fin 2004, il apparaît qu'environ 790.000 recours sont pendants devant les TAR, tandis que les affaires en attente devant les sections de contentieux du Conseil d'Etat dépassent le nombre de 28.000.

En première instance, fin 2003, les recours pendants étaient environ 850.000, et 27.000 en appel.

73. Il convient avant tout de relever que la loi n° 205 de 2000 a prévu des délais inférieurs à ceux de droit commun (jugements accélérés) pour les recours relatifs au silence de l'administration, ainsi que la réduction de moitié des délais de procédure pour les recours relatifs aux matières formellement énumérées à l'article 21 bis de la loi n° 1034 de 1971 (par exemple, procédure d'adjudication de marchés de travaux ou de services publics, occupation et expropriation de terrains, mesures prises par des autorités indépendantes, procédures de privatisation d'entreprises et de biens publics, mesures de nominations prises en Conseil des ministres, dissolution des établissements publics locaux et de formation des organes y afférents). Dans ces domaines, la durée de la procédure est inférieure à un an, tant en première instance qu'en appel, sauf le cas où des mesures d'instruction s'avèrent nécessaires.

Dans les autres domaines, les délais de jugement sont encore loin d'être satisfaisants, bien que plus de 15 % des recours introduits devant les TAR soient tranchés dans l'année suivant le dépôt de la requête, ce qui constitue un signe positif.

74. En ce qui concerne le pourcentage et le taux d'annulation des actes administratifs et de condamnation de l'administration devant les juridictions inférieures, sur les décisions tranchant le fond (plus de 35.000, environ 30 % du total), le nombre des décisions faisant droit au recours des particuliers contre des actes administratifs dépasse celui des décisions de rejet (20.000 contre 15.000).

Le pourcentage des décisions de première instance faisant droit aux requêtes atteint 55,74 %.

75. En matière de construction et d'urbanisme, plus de 18.000 recours ont été introduits en 2004 (23 % du total).

En matière d'hygiène, de santé et d'écologie, plus de 13.000 recours ont été introduits (environ 16 % du total) ; viennent ensuite les recours formés en matière d'activité générale de l'administration (par exemple, contrats, gestion des biens domaniaux, etc...) avec 12.000 recours (environ 15 % du total), tandis que le domaine de la fonction publique (celui non contractualisé, demeuré de la compétence du juge administratif) représente 14 % du total avec 11.000 recours.

Tous les autres secteurs (tels que l'éducation, l'agriculture, la chasse et la pêche, la sécurité publique et bien d'autres encore) représentent un nombre de recours très faible.

C – L'économie de la justice administrative

76. Il n'existe pas d'étude relative à l'influence sur les budgets publics des décisions de condamnation de l'administration à des dommages-intérêts. Ceci tient au fait que la condamnation de l'administration à indemniser les dommages causés par l'exercice illégal de l'activité administrative est un phénomène assez récent, car jusqu'en 1999, le juge de droit commun (compétent à l'époque pour de tels recours) rejetait la demande d'indemnisation du préjudice dans tous les cas où la situation du particulier était représentée comme un intérêt légitime (voir réponse donnée en 1). Ce n'est que depuis un revirement jurisprudentiel opéré en 1999 et l'attribution des demandes d'indemnisation au juge administratif (réforme des années 1998 – 2000) que les premières condamnations de l'administration à des dommages-intérêts ont été prononcées pour excès de pouvoir. En conséquence, il n'est pas encore possible d'évaluer de manière concrète l'incidence de ce phénomène sur les budgets publics.