

Le Juge Administratif Italien*

Givanni PALEOLOGO**

L'Italie parvint à son unité politique en l'année 1861. Certes, il manquait encore Rome, Venise, Trente et Trieste. Mais des 301.000 kilomètres carrés de l'Etat de nos jours 248.000 étaient désormais unifiés.¹ Pourtant, les terres ainsi unies sous la dynastie de Savoie avaient fait partie, seulement deux ans auparavant, de sept Etats différents!

Unifiée la Presqu'île il était question d'unifier son droit: ses codes civil et pénal, sa législation administrative, ses cours de justice.

Le nouveau royaume choisit d'abord² un système de juridiction unique: les mêmes tribunaux civils auraient jugé les plaintes portées contre les particuliers et contre l'administration. Mais ces plaintes devaient concerner seulement des questions de droit subjectif, privé ou public. Par exemple pour ce qui concerne l'administration, droits de créance envers elle, ou droit d'être inscrit aux listes électorale. Tout autre intérêt des particuliers au respect du droit par l'autorité administrative qui faisait usage de ses pouvoirs publics, et surtout de ses pouvoirs discrétionnaires, échappait à la sphère des droits subjectifs et donc au domaine des tribunaux. Chaque question soulevée dans ces matières par les particuliers aurait été tranchée par les autorités administratives supérieures.

Cependant dans les vingt années suivantes le Parlement s'aperçût que ce système laissait trop d'intérêts dépourvus d'une protection efficace: si les autorités ne donnaient pas de suite aux instances d'autorisation administrative ou d'admission aux instituts publics; si le gouvernement remplaçait des députations locales au dehors des cas prévus par la loi; si des organismes de contrôle des autorités mineures annulaient à tort les décisions de celles ci, il n'y avait guère de recours en justice.

Ni les pourvois aux autorités administratives s'avéraient le plus souvent utiles. Parfois il n'y avait même pas d'autorité supérieure. Parfois cette autorité ne donnait pas suite au recours, ou les autorités administratives se sentaient solidaires entre elles pour des raisons d'affinité politique...

* Discours prononcé le 11 mai 1998 dans la salle des Assemblées générales du Conseil d'Etat de Turquie, au cours des célébrations du 130ème anniversaire de ce Corps.

** Président de Section du Conseil d'Etat Italien.

1 Comme on le sait, la Turquie en a 780.000.

2 Par l'annexe E à la loi n. 2248 du 20 mars 1865.

En l'année 1889 une loi³ ajouta donc une quatrième Section au Conseil d'Etat du Royaume: une Section pour la justice dans l'administration. Cette loi confiait à un organe jusqu'alors seulement consultatif la tâche de décider en première et dernière instance les pourvois portés contre toute décision administrative qui touchait à des simples intérêts. Les pourvois devaient être assortis par des moyens de contrariété à la loi, ou d'incompétence de l'autorité qui avait décidé, ou de détournement de pouvoir. Les tribunaux civils auraient continué à décider, comme auparavant, sur les droits subjectifs. Voilà la naissance de la justice administrative en Italie.

Dans la même année, une autre loi confia aux Commissions (= *Giunte*) Provinciales Administratives les pourvois pour violation d'intérêts, portés contre certaines décisions d'autorités locales. Voilà donc une exception à la compétence générale de la Quatrième Section du Conseil d'Etat en matière d'intérêts protégés par la loi. Mais contre les arrêts des Commissions Provinciales Administratives il était admis recours en appel à la Quatrième Section.

Cette Section établit, presque dès son démarrage, que le recours pouvait être porté non seulement contre des décisions mais aussi contre l'inactivité, c'est à dire contre le silence, de l'autorité administrative. Que le vice de détournement de pouvoir concernait des décisions discretionnaires prises sans information adéquate, ou sur la base d'un raisonnement illogique, ou en contredisant d'autres décisions adoptées en matière semblable. Et bientôt que s'il devait toujours être question de la décision d'une autorité administrative, le chef d'Etat lui-même était une autorité de ce genre. Les décisions de plus grande envergure (actes de gouvernement, autrement-dit actes politiques) échapperaient au contrôle du juge administratif seulement si elles concernaient directement la vie même de l'Etat, et donc les grands événements nationaux. Le fond des affaires restait évidemment toujours réservé au choix de l'administration. En 1889, les membres de la Quatrième Section n'atteignaient pas le nombre de dix: ils étaient, en effet, un président et huit conseillers d'Etat. A mesure que les affaires augmentaient, une Cinquième Section fut créée en l'Année 1907 et une Sixième Section fut définitivement établie en 1948. La situation d'autonomie particulière de l'île de Sicile donna aussi lieu, dans la même année, à la création d'une Section spécialisée pour cette région. Afin d'assurer l'uniformité de la jurisprudence, chaque Section pouvait renvoyer n'importe quelle requête au jugement de l'Assemblée Plénière des Sections juridictionnelles.

Mais le nombre des membres du Conseil d'Etat détachés aux Sections contentieuses n'a jamais atteint, même récemment, la cinquantaine.

³ Ce fut la loi n. 5992 du 31 mars.

Le Conseil d'Etat avait été créé en 1831 à Turin, quelques jours après l'avènement de Charles Albert au trône de Sardaigne. Par cette institution le nouveau Roi signala sur-le-champ son attachement aux idées nouvelles. Le Conseil n'était, évidemment, qu'un organe consultatif du monarque. Mais son nom napoléonien et français parlait de nationalité et de liberté.

Dix-sept ans plus tard la monarchie consultative devint constitutionnelle. À Turin, capitale du Royaume de Sardaigne, puis du Royaume d'Italie, le Conseil d'Etat partagea pendant vingt-trois ans le même palais avec la Chambre des députés établie par le Statut. La capitale du Royaume fut ensuite transférée à Florence, puis à Rome. Charles Albert avait été le premier roi de la maison de Savoie intéressé à l'unité politique de la Presqu'île. Son fils fut le premier et de loin le plus chanceux des rois d'Italie.

Les événements avaient donc fondé sur une distinction théorique et peut-être un peu doctrinaire le partage de juridiction entre tribunaux civils et cours administratives.

Mais cela assura d'un coup au Conseil d'Etat une compétence générale sur toutes les décisions d'organes administratifs (état, communautés locales, organisations professionnelles, établissements publics etc.) agissant en tant qu'autorités. D'ailleurs, ce partage se fondait aussi sur une distinction d'importance capitale: quand il est question d'appliquer à l'administration des règles de droit privé, il n'y a pas besoin d'un juge spécial pour faire cela.

Les conseillers d'Etat connaissaient bien l'administration d'où ils venaient en partie et en faveur de laquelle ils remplissaient de temps en temps des hautes fonctions: ils n'éprouvaient donc envers elle ni de crainte révérencieuse, ni de méfiance antagonique. Ils savaient bien que toute annulation de décision administrative a un coût immédiat pour la conduite des affaires. Cependant il faut que le droit soit affirmé; et si aucune annulation ne saurait être prononcée à la légère, il arrive que ce coût immédiat se traduise à la longue dans un avantage beaucoup plus grand.

Le juge administratif prononce sur des cas toujours nouvelles, qui visent beaucoup plus à produire des effets de macro-économie, ou en tout cas des changements de grande envergure, qu'à régler exactement chaque rapport entre les différents bureaux de l'administration ou entre bureaux et particuliers. Ou bien ce juge dégage des dispositions de détail édictées par les lois, des principes fondamentaux qu'il appliquera ensuite à d'autres situations, non réglées explicitement.

En tout cas, il faut bien éclairer la portée de ces dispositions.

En même temps, il faut assurer la continuité de la jurisprudence et soutenir par cela même le chemin de l'administration.

En matière d'usage du pouvoir discrétionnaire, il faut déterminer quelles étaient les possibilités concrètes des organes publics, compte tenu de la qualité et de l'urgence de chaque affaire.

En cas d'annulation, il faut aussi tâcher de prévoir et de spécifier les nouveaux devoirs qui en découlent pour l'administration.

Les faits qui relèvent pour le juge administratif résultent normalement du dossier de l'administration: cela dispense des longues instructions du procès civil; rend notre jugement rapide; et permet à nos cours de faire face, dans chaque audience, à des lourdes listes de cas.

Dans certaines matières où des droits subjectifs et des intérêts légitimes sont étroitement entrelacés, la loi a confié au juge administratif la juridiction exclusive (ou compétence de pleine juridiction: la juridiction italienne sur des intérêts légitimes correspond aux recours pour excès de pouvoir de la législation française).

La solution des conflits de compétence entre juges civils et administratifs fut bientôt confiée par la loi aux Sections unies de la Cour de cassation. Un Tribunal des conflits à composition mixte aurait été un meilleur choix. Cependant les Sections unies ont assuré la certitude du partage vis-à-vis des situations douteuses dérivant des différents textes de loi.

En matière fiscale, le juge administratif n'a pas, en principe, de compétence: les rapports entre parties sont étroitement déterminés par les dispositions, et les recours sont normalement réservés à des Commissions pour les impôts, et en degré ultérieur aux juges civils. C'est seulement contre les règlements qui parfois quantifient les impôts, que le recours au juge administratif devient nécessaire.

Tout cela concerne les procès principaux. C'est à dire, les procès qui mènent à l'annulation de la décision administrative, ou à la déclaration de l'illégitimité du silence de l'administration, ou à la déclaration du bon droit du requérant en matière de pleine juridiction, ou bien à l'irrecevabilité de la requête.

Au cours du XX^{ème} siècle le Conseil d'Etat a, en outre, développé le procès d'exécution de la chose jugée contre l'administration, et l'incident de décision provisoire.

Le pourvoi au Conseil d'Etat pour l'exécution de la chose jugée concerne les arrêts contraires à l'administration prononcés par des juges administratifs ou civils.

Cependant c'est surtout en matière de pouvoir discrétionnaire de l'administration que le juge administratif, en tant que juge de l'exécution, veille à ce qu'une suite de bonne foi soit toujours donnée aux affaires concernant la partie privée gagnante: face aux retards non justifiés, le juge administratif ordonne à l'administration de prendre une nouvelle décision dans un certain délai; face aux décisions évasives, c'est à dire contraires à la chose jugée, ce juge ordonne à l'administration de décider à nouveau. Et en fin de compte il peut nommer un commissaire *ad acta*, qui prendra une décision en lieu de l'autorité administrative récalcitrante; ou bien le juge lui-même se substituera à l'administration en éditant l'acte administratif sous forme d'arrêt juridictionnel.

Au sujet des mesures provisoires le juge administratif a beaucoup développé l'incident du sursis à exécution prévu dès l'an 1889.

Bien entendu, il est toujours nécessaire de considérer soit l'apparence de bien fondé de la requête principale, soit le préjudice produit par le retard de l'arrêt final: il faut mettre en balance les positions des parties en cause.

Cela dit, si la situation du particulier est un intérêt de prétention et non d'opposition, si donc le requérant ne tend pas à bloquer une décision négative mais au contraire à obtenir une décision qui élargisse sa position, le juge peut modifier lui-même - pour la durée du degré de procès, et sauf le résultat de celui-ci - la position des parties.

Dans ce cas, en effet, une ordonnance de sursis à exécution n'aboutirait à aucune utilité pour le requérant: le juge devra plutôt - par exemple - admettre lui-même aux preuves d'examen, sous réserve, le candidat exclu par l'administration; ou ordonner que le supermarché non assorti d'un permis soit provisoirement ouvert, etcétera.

Les domaines des jugements principaux, des jugements d'exécution et des incidents provisoires montrent tous les particularités de la position du juge administratif. Beaucoup de ses pouvoirs ne sont pas déterminés par la loi. En matière de détournement de pouvoir, par exemple, comment pourrait-on spécifier jusqu'où arrive la libre appréciation des faits par l'autorité administrative et où commence l'usage illégitime du pouvoir?

Il est donc nécessaire que cette tâche soit confiée à des juges spécialisés, d'éminente expérience. Les litiges qu'ils tranchent concernent le bon

fonctionnement de la chose publique. Plus l'affaire en discussion est donc importante, plus il est nécessaire que le procès soit rapide.

En exerçant leurs attributions les Sections contentieuses du Conseil d'Etat ont contribué à la formation du droit administratif bien plus largement que le juge civil pour le droit privé.

Selon leur jurisprudence, les actes administratifs ne sont pratiquement jamais nuls de plein droit (nuls et nonavenus). Sans moyen de recours, le juge ne peut donc les annuler.

Les actes invalides sont exécutoires au même titre que les valides, sauf évidemment arrêt provisoire de sursis à exécution, rendu par le juge administratif saisi d'un *recours*.

L'administration peut annuler d'office ses actes illégitimes seulement compte tenu des effets de leur consolidation, c'est à dire compte tenu de la bonne foi des sujets intéressés. Au contraire, le juge n'a ici aucune discrétion: il doit annuler, même plusieurs années plus tard, la décision administrative chaque fois le moyen du recours porté contre elle lui apparaît fondé.

Et encore, les règlements sont des actes administratifs. Ils ne sauraient être écartés par voie incidente. Au contraire, ils doivent être attaqués - à l'occasion, en même temps que la décision administrative qui les applique - et ils sont annulés par les cours; donc avec effets *erga omnes*. Ce principe est, à vrai dire, sujet à des contrastes dès l'année 1990. Mais les modificateurs ne se sont jamais appelés, comme ils auraient dû faire, à l'Assemblée Plénière des Sections juridictionnelles du Conseil d'Etat.

Les diei à quo des délais sont précisés par la jurisprudence.

Une théorie est mise sur pied, et bientôt suivie par tout le monde, sur la différence entre actes internes qui s'échelonnent dans chaque affaire administrative et qui ne sauraient être directement attaqués, et décision administrative finale, contre qui le recours doit être porté. Etcétera.

Pendant la première partie du XX^{ème} siècle le système administratif italien a été forgé par le Conseil d'Etat - sans doute, avec l'aide des auteurs juridiques - en vue des rapports entre intérêts publics et privés qu'il fallait composer harmonieusement.

De ces principes généraux les lois successives ont tenu compte, les recevant.

Après les tragédies de la deuxième guerre mondiale, l'Italie devint une république.

L'industrie de ses citoyens et l'évolution de la situation économique mondiale en firent par degrés une nation comparativement riche.

La Constitution républicaine avait régionalisé l'administration. Donc, à mesure que la Charte trouvait application dans les lois, une large partie des décisions administratives étaient édictés par des autorités locales.

A leur tour, les Commissions Provinciales Administratives, qui jugeaient depuis l'année 1890 en premier degré des recours portés contre une partie de ces décisions locales, ne satisfaisaient guère aux soucis d'indépendance des juges vis-à-vis du Gouvernement, dont la nouvelle constitution se faisait charge.

Une Cour constitutionnelle venait d'être créée. Interrogée⁴ par la Cinquième Section du Conseil d'Etat - la Section qui depuis l'année 1907 décidait des appels contre les arrêts des Commissions - sur la constitutionnalité de la composition de celles-ci, la Cour constitutionnelle annula en l'année 1967⁵ la vieille loi de création de ces juges. Désormais, il faisait donc charge au seul Conseil d'Etat d'assurer, en premier et dernier degré, toute la justice administrative du pays.

Dans leurs années finales les Commissions avaient prononcé peut-être 2000 arrêts par an, dont peut être 300 étaient appelés. Le Conseil d'Etat prononçait alors environ 4000 arrêts; et en plus, sous forme d'ordonnance, 700 arrêts en matière de sursis à exécution. Il n'aurait pu soutenir longtemps le poids ultérieur qui venait de lui être chargé.

D'où la loi de l'an 1971⁶ qui créa vingt Tribunaux administratifs régionaux, dont dix sont assortis d'une Section détachée dans une deuxième ville de leur région. Cette loi attribua aux nouveaux juges administratifs la compétence de premier degré sur toutes les affaires, tant d'intérêt légitime que de pleine juridiction. Les Sections contentieuses du Conseil d'Etat devenaient donc seulement juges de deuxième et dernier degré.⁷

Tout cela en matière de jugements principaux. Pour ce qui concerne les recours d'exécution de la chose jugée, la compétence était attribuée parfois aux Tribunaux administratifs régionaux (dorenavant t.a.r.) sauf appel, parfois

4 Ordonnance n. 1127 du 27 août 1966.

5 Arrêt n. 30 du 22 mars.

6 N. 1034, du 6 décembre, Les régions d'Italie sont au nombre de vingt.

7 Depuis lors le Conseil d'Etat italien n'a aucune des compétences de premier et dernier degré attribué, par exemple, au Conseil d'Etat turc.

directement au Conseil d'Etat. D'autre part, les t.a.r. pouvaient octroyer des sursis à exécution et en général des arrêts provisoires, sauf appel au Conseil d'Etat, relativement aux affaires qui attendaient d'être jugées au principal par eux. Et le Conseil d'Etat avait des pouvoirs provisoires sur les arrêts principaux des t.a.r., pour le temps du déroulement de l'appel.

Toutes les décisions dont on a parlé jusqu'ici sont donc collégiales.⁸ Ni le Conseil d'Etat ni les t.a.r. n'ont des procureurs, ou commissaires du gouvernement. L'activité judiciaire administrative des parties est réservée aux avocats; devant le Conseil d'Etat, aux avocats aux juridictions supérieures. L'Etat et quelquesunes des régions sont représentés par un corps spécial d'avocats de l'Etat.

La décentralisation généralisée de la justice administrative a déclenché une multiplication des requêtes à la fois torrentielle et progressive. Cela est dérivé de plusieurs causes: le surcroît d'intervention des autorités administratives dans la vie des administrés; la distribution moins inégale que jadis de la richesse privée, distribution dérivant aussi de l'orientation sociale de la République; le prix non prohibitif de la justice administrative;⁹ le fait que chacun des très nombreux avocats de province puisse désormais s'adresser à son t.a.r. local; la disaffection générale des citoyens envers l'administration; le caractère indépendant et le talent juridique des italiens; le sentiment de l'efficacité-même de la justice.

Récemment le flux des requêtes semble toutefois être stabilisé.

Toujours est-il que dans les derniers temps 90.000 requêtes par an ont été adressés aux t.a.r.. Ces tribunaux, qui sont composés de 270 juges, en ont réglé seulement 40 %.

A présent les t.a.r. ont un arriéré de 900.000 requêtes. A l'allure présente, la décision du seul arriéré occuperait donc plus de 20 ans!

Naturellement, les requêtes plus importantes sont décidées assez vite.¹⁰ Et les appels sont environs 15 % des arrêts. Plusieurs matières, plusieurs cas sont aussi privilégiés. Cependant beaucoup d'autres traînent dans les greffes des t.a.r., jusqu'à leur abandon, car leur décision serait désormais inutile.

8 Les membres des t.a.r. décident au nombre de trois. Les Sections contentieuses du Conseil d'Etat ont décidé au nombre de sept jusqu'à l'année 1982; depuis lors, il le font au nombre de cinq.

9 Bien que l'Italie n'aît pas un système d'aide légale comparable, par exemple, au modèle britannique.

10 Par exemple, le peu de recours pour l'exécution de la chose jugée est rapidement dépeché. Et cela arrive aussi pour les recours en matière électrole, en matière de contrats publics, etcétera.

Dans cette situation, personne ne peut être surpris que plus de %50 des requêtes soient assorties d'une demande de mesure provisoire. Et ces arrêts (sous forme d'ordonnances, en général très sommairement motivées) sont publiés rapidement. Les appels contre les arrêts provisoires sont environs 15%, et sont - à leur tour - rapidement décidés par le Conseil d'Etat. Celui-ci décide chaque année à peu près le même nombre d'appels principaux qui lui parviennent. Cependant, il ne pourrait évidemment tenir ce pas, si les t.a.r. étaient en mesure de faire face intégralement à leur tâche.

La situation actuelle de la justice administrative dans mon pays peut être finalement considérée sous quatre aspects différents: retards des arrêts principaux; effets des ordonnances temporaires et d'urgence; formation du corps des juges administratifs; projets législatifs en préparation.

Primo: La longueur des procès menace évidemment l'efficacité de la justice. Sur ce point les choses ont chez nous, dans les dernières décennies, progressivement empiré. Les désavantages de cette paralysie progressive du premier degré de recours sont en principe plus graves pour le requérant. Mais ils peuvent devenir sérieux aussi pour l'administration dont la décision soit annulée très tard, avec destruction nécessaire des décisions successives qui en dérivent; ou pour le particulier qui avait été favorisée par cette décision et qui a cru longtemps en sa légitimité.

Les dégâts produits par le retard des annulations se déploient en mesure inégales dans les domaines différents de l'administration, et l'expérience commune fait aisément comprendre qu'ils peuvent être considérables.

Quant à la propension des particuliers à recourir en justice, la prévision de ces retards produit des effets variables. Celui qui croit avoir raison est parfois dissuadé par la perspective d'une longue attente. Celui qui, au contraire, se doute d'être dans son tort pourrait cependant espérer arracher une mesure provisoire et en tirer longtemps avantage; ou en tout cas, utiliser l'existence d'un recours (qu'il pourrait ensuite abandonner) dans ses pourparlers avec les parties opposées.

Compte tenu des données statistiques déjà rappelées, il est évident que le nombre des juges de première instance devrait être doublé ou triplé. La possibilité d'un système plus varié de degrés devrait être étudiée aussi. L'on pourrait créer des Cours d'appel administratives. Le recours ultérieur au Conseil d'Etat pourrait être soumis au filtre d'un permis préalable. Par contre, certaines affaires pourraient être réservées au jugement du Conseil d'Etat en premier et dernier degré; ou bien au recours en premier degré aux Cours d'appel. En d'autres mots les t.a.r. tout en restant l'instance de droit commun, ne seraient

nécessairement tels. La procédure devrait être rendue encore plus agile et simple. Et les juges pourraient économiser leur temps, en utilisant pour leurs arrêts un style beaucoup plus concis, du moins jusqu'à quand ils ne seront en mesure de faire coïncider, pour ainsi dire, dépenses et recettes.

Secundo: Pour le moment, il est clair que les ordonnances temporaires et d'urgence ont acquis une importance prépondérante: beaucoup d'intérêts sont définitivement sauvegardés ou compromis par le résultat de cette instance. Donc, le jugement incident ne saurait être supprimé.

Les désavantages de ces ordonnances restent cependant frappantes.

En Italie, le recours n'a jamais d'effet suspensif. Le sursis à l'exécution ou, plus en général, la mesure provisoire est accordée si bien sur l'apparence du bien fondé de la requête principale qu'en vertu du grave préjudice pour le requérant, créé par le comportement de l'administration. Ce grave préjudice se réfère à des faits qui n'ont aucun rapport avec la décision de la requête principale. Ni - au stage initial du procès - le juge a les moyens d'étudier à fond l'affaire. D'où le risque de divergence entre ordonnance temporaire et arrêt principal de premier degré, pour ne rien dire de l'arrêt principal sur un appel éventuel. Il en suit que les rapports existant entre les parties en cause risquent de changer plusieurs fois pendant le litige.

D'ailleurs, il va sans dire que les effets de la mesure provisoire peuvent s'avérer aussi irréparables pour les parties que aux dérivant de la mesure administrative attaquée en justice.

Quant à l'activité des juges, l'incident provisoire les oblige à étudier deux fois le même dossier. Ni les juges du principal seront fréquemment les mêmes du provisoire, ni le thème à étudier sera - comme on l'a vu - exactement le même. Encore, le possible appel contre ordonnance provisoire introduit un degré de jugement tout à fait nouveau et indépendant.

La réduction de la durée du procès principal amoindrirait de beaucoup le nombre, et l'importance pour les parties, des incidents provisoires.

Tertio. Les création d'un corps de juges administratifs de premier degré a donné lieu en Italie à quelques difficultés.

Pour les juges civils et pénaux la législation prévoit une progression ordinairement fondée, notamment au point de vue économique, sur l'ancienneté de service.

Les juges des t.a.r. jouissent de ce même système. Cependant ils voudraient unifier complètement leur carrière à celle des conseillers d'Etat. Ils ont obtenu qu'une moitié des places au Conseil d'Etat leur soit réservée. Ils voient mal qu'un quart de ces places soit librement assigné à l'extérieurs par le Gouvernement, sur avis conforme du Conseil de justice administrative, et que l'autre quart soit attribué par un concours public hautement sélectif - en effet, le plus difficile de l'Etat - réservé aux magistrats et fonctionnaires. Et ils n'aiment pas les fonctions consultatives du Conseil d'Etat, qui font de ce corps une entité différente des simples juridictions, et donc de leur tribunaux. Par conséquent ils préconisent, voire inspirent, des changements législatifs visant à détruire la position actuelle du Conseil d'Etat.

Pour l'instant, le fait que 43% des appels administratifs soient reçus par le Conseil d'Etat montre que les t.a.r. s'arrangent mal à la fonction du juge supérieur, d'assurer l'interprétation uniforme et certaine du droit administratif. Ce manque de coordination rend plus accidenté le cours de la justice administrative.

En effet, l'orientation mentale des juges des t.a.r. est assez proche de celle des juges civils.

A la limite, ces propos entament la raison d'être de la séparation entre justice administrative et civile, et poussent envers la création d'un juge unique, à l'occasion assorti de sections spécialisées.

La tradition du Conseil d'Etat est tout autre. Pour ce qui concerne le choix de ses membres, la Haute Assemblée a intérêt à privilégier le mérite et à rechercher l'excellence. Elle a intérêt à recevoir les jeunes juristes les mieux qualifiés du pays et ne voudrait pas devenir un simple corps de magistrats, indifférents aux réalités et aux besoins particuliers de l'administration. Le juge administratif est, bien sûr, très indépendante devienne extranéité, voire ignorance vis-à-vis de l'administration, ou antagonisme envers elle. En plus, les membres du Conseil d'Etat en tant que corps consultatif savent qu'ils peuvent puissamment contribuer à la bonne formulation des normes: un résultat qui serait apte à prévenir beaucoup plus de litiges que le juges ne puissent jamais régler.

Dans d'autres domaines les positions des juges administratifs italiens semblent plus convergentes.

L'amélioration de la carrière des juges civils et pénaux a réduit de beaucoup la prééminence traditionnelle des membres du Conseil d'Etat. Et elle réduit la position des t.a.r., qui sont composés par des juges expérimentés.

Cela est vrai aussi pour la multiplication des hauts échelons des fonctionnaires administratifs. Et vaut encore davantage dans le nouveau régime de privatisation de certaines branches de l'administration publique. D'un côté le traitement de droit privé de ces anciens hauts fonctionnaires publics, qui restent tels dans la réalité, les éloigne des places devenues moins rémunérées au Conseil d'Etat. De l'autre côté l'organisation administrative de la fonction publique, comme elle existait jusqu'ici, avait soumis nominations, avancements et mutations au contrôle de la discrétion administrative exercé par le juge administratif, c'est à dire à la règle de l'égalité entre citoyens ou tout simplement de la démocratie. A présent il ya une tendance vers la discrétion presque, ou tout-à-fait, illimitée dans le choix de certains hauts fonctionnaires administratifs de l'Etat ou des communautés locales, aussi bien qu'une tendance vers une telle discrétion dans la mutation de beaucoup de fonctionnaires. D'ailleurs à présent certaines nominations sont faites par les organes parlementaires. Tout cela, bien que motivé par des soucis de bon fonctionnement, risque de nous faire revenir au régime gracieux.

Voilà donc des menaces pour tous les juges administratifs, aussi bien que pour la fonction publique.

Quarto: Quelques dernières remarques peuvent concerner l'évolution législative italienne.

Aucun projet de loi ne se réfère organiquement au retard de la justice administrative.¹¹ Plutôt, il est envisagé d'augmenter les domaines de compétence exclusive de ces juges en matière de dommages-intérêts ou d'indemnités. Ce qui permettrait sans doute aux requérants de demander à un seul juge l'annulation de la décision illégitime et la réparations du préjudice. Mais qui posera des problèmes vis-à-vis des nécessités d'instruction.

Donc les soucis que je viens d'exposer sur les retards des procès ne semblent pas être partagés par les organes représentatifs de mes compatriotes.

Comme on le sait peut-être, l'Italie songe ces jours-ci à modifier une partie de sa Charte constitutionnelle. Une Commission parlementaire vient en effet de proposer aux Chambres un projet de changement de la deuxième partie de la Constitution, c'est à dire de la partie concernant les institutions fondamentales du pays.

¹¹ Cependant un projet de loi gouvernemental, communiqué au Sénat le 10 décembre 1997, prévoit certains changements (voir Acte Sénat n. 2934). Un projet de loi présenté au Sénat par le Ministre de justice le 28 mai 1997, tout en concernant les juges judiciaires, touche aussi aux juges administratifs (Acte Sénat 1247). Un projet de loi présenté par cinq sénateurs à leur chambre le 26 mars 1988, concerne un aspect des mesures d'urgence (Acte Sénat n. 3179).

Selon ce projet le Conseil d'Etat actuel serait divisé en deux tronçons, dont l'un garderait le nom d'origine et reviendrait à la seule tâche consultative, tandis qu'une Cour de justice administrative aurait fonction de juge administratif d'appel, superposé aux t.a.r..

Il faut en déduire que selon la Commission parlementaire le danger actuel pour le bon fonctionnement du Conseil d'Etat en tant que juge dériverait plutôt des rapports qu'il entretient - dans ses fonctions consultatives - avec l'administration, que des perspectives d'éloignement et extranéité réciproques. Et que l'activité consultative du Conseil pourrait être également rendue en connaissance de cause par un corps étranger aux conflits administratifs que se produisent dans le pays.

L'histoire des Conseils d'Etat a commencée avec la Constitution française du 22 frimaire de l'an VIII, c'est-à-dire de l'année 1799.

Cette histoire a donc presque deux cent ans.

La comparaison entre nos différentes expériences ne pourra qu'améliorer notre travail futur.

Permettez-moi de vous remercier pour l'opportunité que vous me donnez, d'apprendre quelque chose de votre histoire, si bien que d'avoir pu vous exposer un peu de la nôtre.