

## LE CONSEIL D'ETAT ITALIEN ET SES RAPPORTS AVEC LE POUVOIR ADMINISTRATIF \*

*par*

MM. L. CONTE et G. PALEOLOGO

RÉSUMÉ: 1. Organisation du Conseil; 2. Choix des ses membres et leur position; 3. Aperçu des fonctions du Conseil; 4. En particulier: fonction juridictionnelle; 5. ...fonction consultative; 6. Rapports entre les cadres du Conseil d'Etat et de l'Administration publique; 7. Rapports entre l'activité judiciaire et consultative du Conseil et l'Administration.

1. Actuellement le Conseil d'Etat italien est composé de trois Sections consultatives (les I.ère, II.me et III.me), et de trois Sections du contentieux (les IV.me, V.me e VI.me).

Les Présidents de Section et les conseillers sont affectés à chacune des sections annuellement par décret du Président de la République: « les référendaires » (maîtres des requêtes) au contraire, sont affectés aux Sections par décret du Président du Conseil d'Etat.

Les Sections consultatives tiennent des réunions à huis-clos, et sont légalement constituées si la majorité des membres est présente. Les Sections du contentieux, en revanche, tiennent des réunions publiques, et doivent être constituées par un Président et par six membres.

En outre, le Conseil comprend deux autres collèges: voire l'Assemblée générale du Conseil d'Etat, dont font partie tous les membres du Conseil, et l'Assemblée plénière des Sections du contentieux, dont font partie le Président du Conseil d'Etat, qui la préside, et quatre conseillers pour chacune des trois Sections du contentieux.

L'Assemblée générale a des fonctions consultatives. Elle émet des avis sur des questions déterminées déjà examinées au préalable par une Section consultative.

L'Assemblée plénière a, en revanche, une nature contentieuse et rend des arrêts sur les questions d'importance particulière qui lui ont été soumises directement par décret du Président du Conseil d'Etat, ou bien sur des conflits, soumis auparavant à une Section du contentieux, lorsque cette dernière estime devoir soumettre l'affaire à l'Assemblée même.

On peut en déduire, que tous les membres du Conseil d'Etat exercent des fonctions consultatives dans leur qualité de membres de l'Assemblée générale.

Voilà ce qui a conduit à la conclusion que la fonction consultative est la principale de l'institution.

Les membres du Conseil d'Etat, dans notre système juridique, sont considérés des magistrats, dit-on, administratifs. Cela pour souligner l'indépendance de leurs fonctions, bien qu'ils ne fassent pas partie de l'Ordre judiciaire. En effet ils sont rattachés (seulement au point de vue administratif) à la Présidence du Conseil des Ministres.

---

(\*) Le présent rapport a été préparé pour la réunion des Conseils d'Etat italien et français, tenue à Paris le 12, 13, 14 décembre 1966.

Les places prévues par la loi sont : un président, douze présidents de Section, soixante conseillers, et quatorze maîtres des requêtes.

Dans la pratique, chaque section consultative se réunit une fois par semaine; chaque Section du Contentieux tient séance environ deux fois par semaine; l'Assemblée plénière une fois par mois; et l'Assemblée générale se réunit chaque semaine: le jeudi. Toutes ces réunions et séances se déroulent le matin. Du 15 juillet au 15 octobre l'activité du Conseil est assez réduite.

Dès 1871 le Conseil siège à Rome, et depuis 1890 il occupe le Palais Spada, (qui est un de plus beau palais historique de Rome) devenu maintenant propriété de l'Etat. Pendant la séance de l'Assemblée générale, sur le bâtiment est arboré le drapeau tricolor italien en souvenir de l'époque dans laquelle le Roi était le Président du Conseil d'Etat. Cette tradition souligne le prestige politique de l'Institut. Ce prestige s'est maintenu jusqu'à nos jours. En effet la Constitution républicaine considère le Conseil d'Etat comme un organe auxiliaire du Gouvernement (art. 100).

2. Les Conseillers d'Etat sont nommés par décret du Président de la République, après délibération du Conseil des Ministres. La moitié est nommée parmi les référendaires qui ont une ancienneté d'au moins quatre ans. Le choix de l'autre moitié n'est subordonné à aucune condition expresse, si ce n'est celle de la nationalité italienne.

Une telle nomination est incompatible avec la permanence dans les cadres du personnel des autres administrations et avec l'exercice de n'importe quelle autre profession.

Les référendaires sont recrutés parmi le fonctionnaires publics d'un certain grade, en vertu d'un concours par examen, qui est considéré comme l'un des plus difficiles d'Italie, et qui traite presque exclusivement de matières juridiques.

Dans la pratique, il n'y a jamais assez de référendaires ayant l'ancienneté nécessaire pour remplir la moitié des postes vacants de conseiller.

Alors que le maîtres des requêtes parviennent à la position de conseiller à un âge comparativement jeune et apportent aux collègues dont ils font partie surtout une compétence technico-juridique; les conseillers de nomination — si l'on peut dire — politique y apportent une compétence plus variée et une quantité d'expériences personnelles.

Les Présidents de Section sont librement nommés par le Gouvernement, mais ils sont choisis — selon une vieille coutume très solide — parmi les conseillers anciens, tout en respectant l'ordre de l'ancienneté.

Le Président du Conseil d'Etat est choisi avec une plus grande considération discrétionnaire et souvent parmi les membres les plus âgés du Conseil.

Les Conseillers d'Etat et les Présidents ne peuvent être relevés de leurs fonctions ni suspendus, sinon pour de graves fautes commises, sur délibération du Conseil des Ministres, compte tenu de l'avis exprimé par l'Assemblée générale du Conseil d'Etat.

Tous les magistrats sont mis à la retraite à l'âge de soixante-dix ans révolus.

Il n'existe pratiquement pas de carrière au Conseil d'Etat, puisque la position de conseiller — qui est, pour ainsi dire, la situation normale — dure pour chacun un grand nombre d'années, pour se changer ensuite presque automatiquement dans celle de Président de Section.

Tout cela conduit — en pratique — à la pleine indépendance des membres du conseil.

La composition pour ainsi dire mixte des collègues s'est révélée particulièrement favorable pour l'équilibre et la richesse des considérations qui soutiennent les délibérations adoptées.

3. La procédure normale devant le Conseil au contentieux s'ouvre par un

recours du plaignant, présenté contre une mesure administrative nuisible à ses intérêts. Ce recours, rédigé par un avocat habilité à défendre devant les Magistratures supérieures, est notifié à l'Administration et aux autres personnes ayant un intérêt direct au maintien de la décision administrative attaquée.

Le recours est déposé au secrétariat des Sections du contentieux et est assigné par le Président du Conseil à une de ces trois Sections. Le Président de cette dernière peut — avant l'audience — ordonner à l'Administration de produire d'autres documents.

Le recours est ensuite traité par les avocats à la séance publique de la Section, une fois qu'un conseiller (le rapporteur) a exposé la situation sur l'objet du conflit.

La décision est prise en chambre de conseil par le Collège, qui se prononce aussi sur les frais du procès. Un des membres du Collège (en général celui qui a exposé le cas, c'est-à-dire le rapporteur), rédigera ensuite l'arrêt sur la base du vote de la majorité.

Une fois que le président du collège a examiné la motivation ainsi écrite, l'arrêt est signé par tous les membres, et publié moyennant lecture de son dispositif, au cours d'une séance publique.

Il n'existe aucune possibilité d'appel contre un tel arrêt, à moins que l'on ne déduise, devant les Sections unies de la Cour de Cassation, que l'arrêt a été pris en violation des principes qui règlent la juridiction, c'est à dire, surtout en violation de la compétence des différentes catégories de magistratures: ordinaire, administrative, spéciale. Cela veut dire qu'en Italie les chambres réunies de la Cour de Cassation correspondent au Tribunal des conflits français et que le Conseil d'Etat italien juge dans la plus part des cas comme juge de premier et de dernier ressort.

L'activité consultative du Conseil d'Etat est provoquée par une demande d'avis présentée par un ministre sur la base du rapport d'un directeur général touchant une question déterminée.

Cette demande est transmise à une des trois Sections consultatives, dont chacune traite les affaires d'un certain nombre de ministères.

Le Président de la Section soumet le cas à un rapporteur, qui à son tour exposera les faits. A la suite d'un débat, la Section donne son avis que le rapporteur rédigera et qui se compose d'un bref exposé des faits et des motifs juridiques ou administratifs qui ont porté à la solution adoptée, ainsi que de la conclusion.

Lorsque l'affaire est de la compétence de l'Assemblée générale, elle est soumise à l'examen préalable d'une Section qui donne un préavis et ce document sert de base au débat de l'Assemblée.

Les membres de l'Assemblée générale sont renseignés d'avance sur les sujets qui seront discutés, ainsi que sur les principes de droit adoptés dans les préavis et reçoivent aussi généralement le texte des rapports ministériels.

L'avis définitif est signé par le Président de l'Assemblée générale (c'est-à-dire par le Président du Conseil d'Etat) et ensuite est expédié au Ministère intéressé.

Les Ministres Secrétaire d'Etat peuvent intervenir aux assemblées générales du Conseil d'Etat et à celles des Sections consultatives, ou bien déléguer des commissaires pour fournir des informations particulières sur les affaires dont il est question.

Il arrive plutôt que c'est le Conseil d'Etat qui demande la présence de fonctionnaires compétents pour fournir de vive voix les explications requises. Le Conseil, en outre, peut aussi requérir, des informations complémentaires ou des documents.

4. Celui qui examine le système juridique italien par rapport aux situa-

tions subjectives auxquelles le dit système attribue des conséquences juridiques, est immédiatement frappé par quelques unes des catégories, qui présentent une importance particulière.

Il y a des situations de droit subjectif, en vertu desquelles on reconnaît à un sujet déterminé une situation avantageuse, dans son intérêt prédominant à l'égard d'un bien.

Nous avons ainsi le droit de propriété et les autres droits absolus, le droit des obligations dérivant des contracts, d'un fait illégitime, ou directement de la loi, etc.

Il y a ensuite, par rapport à certains biens, des situations de possession protégées par voie provisoire, contre les prétentions avancées par des tiers.

Toutes les incertitudes provoquées par ces situations peuvent faire l'objet d'un procès; et l'autorité chargée de les trancher est le juge ordinaire.

Toutefois le système italien a aussi isolé un type de situation juridique dans laquelle peut se trouver un sujet vis-à-vis d'une administration ou d'une institution publique, dans leur qualité d'institutions aptes à manifester des volontés de droit administratif.

C'est le cas du sujet sur lequel se produisent les effets de l'activité de l'Administration. Ce sujet a un intérêt à ce que l'activité administrative se réalise dans le respect des normes et des buts établis à ce propos par le système juridique.

Ceci se vérifie par exemple dans le cas du propriétaire d'un immeuble que l'Administration entend soumettre à l'expropriation pour cause d'utilité publique; ou, dans le cas d'un employé public qui doit être jugé avec d'autres collègues, pour la promotion au grade supérieur. Mais il est clair que des situations de ce genre peuvent se rencontrer face à chaque pouvoir de l'Administration.

En revenant aux hypothèses ci-dessus formulées, on peut constater que, dans ces dernières, le pouvoir d'émettre un acte administratif (expropriation, promotion) est attribué à l'Administration surtout dans son propre intérêt.

Il ne s'agit pas, par conséquent, comme dans les droits des obligations, d'une obligation réglée dans le but que le titulaire de la situation active obtienne un bien qui lui est dû; il s'agit, ou contraire, du pouvoir de décider pour l'obtention des fins propres de l'Administration, mais l'usage de ce pouvoir est toutefois important aussi pour d'autres individus.

La position de ces derniers est dans ce cas considérée en Italie comme un intérêt légitime.

Elle peut être satisfaite par l'exercice légitime de l'activité administrative ou bien, si elle a subi une atteinte, être protégée par un recours à une autorité différente du juge ordinaire, qui est en effet le juge administratif, c'est-à-dire presque toujours le Conseil d'État.

Il reste à remarquer que ce concept de l'intérêt légitime est tout à fait propre au système italien.

Très particulières sont les caractéristiques du jugement qui se déroule devant le Conseil d'État. Devant le Conseil on attaque — comme règle — ou une décision administrative, ou l'omission d'en émaner une, quelle que soit l'autorité administrative concernée.

Le Conseil connaît presque toujours simplement des vices de légitimité de la décision qui sont, en Italie, l'incompétence de l'organe qui a agi, la violation d'une loi, et l'excès de pouvoir et donc non pas de questions de fond; le Conseil connaît seulement des vices dénoncés spécifiquement par le plaignant et, s'il les reconnaît existants, annule la décision administrative, ou déclare l'illégitimité du silence de l'autorité publique.

Il s'agit d'une procédure à ressort unique.

Cela permet d'éviter les rapports complexes entre les différents échelons de la juridiction et, par conséquent, d'éviter le risque de diverses étapes de jugement, en phases d'appel et de renvoi.

Sous cet aspect, le procès acquiert un caractère de rapidité qui est exceptionnel en Italie.

En outre, le jugement se déroule par devant un organe composé en tout de quelques dizaines de magistrats, divisés en trois seules sections.

Ces magistrats connaissent parfaitement leur propre jurisprudence qui est, du reste, entièrement publiée dans des revues diverses. (Les revues : « *Il Consiglio di Stato* », qui contient *tous les résumés* et tous les textes des arrêts et des avis du Conseil d'Etat, « *La Rivista amministrativa* », « *Il Foro amministrativo* », etc.

D'autre part, les contrastes possibles sont immédiatement relevés ou prévenus et portés à l'examen de l'Assemblée plénière des Sections juridictionnelles.

A cause de la coutume du Conseil d'Etat de respecter les précédents de jurisprudence dans une mesure inhabituelle dans notre pays, il en découle une certitude du droit vis-à-vis des cas semblables à ceux déjà examinés.

Le respect du précédent acquiert d'autre part une signification particulière en ce qui concerne les normes relatives au procès et aux principes généraux sur l'organisation et l'action administrative.

5. Passant à l'activité consultative du Conseil d'Etat italien, un premier type de consultation facultative est constitué par la solution des problèmes de droit qu'un Ministre a soumis à l'examen du Conseil, lorsque ces problèmes sont importants pour l'action à suivre par le Ministère en question.

Il arrive que l'autorité administrative soit incertaine dans l'interprétation de normes déterminées, qui en elles ou dans la combinaison de différents textes, se révèlent obscures. Dans cette hypothèse, le Conseil d'Etat, ayant d'abord établi le contenu exact et le nombre des questions soumises, procédera à l'interprétation des normes et formulera — pour chaque question — la réponse jugée appropriée. La consultation sur ces demandes d'avis est faite généralement par une des Sections consultatives, dont la compétence est, dans ce cas comme dans chaque autre, répartie sur la base des Ministères intéressés.

A côté de l'activité facultative, il y a des cas au sujet desquels la consultation juridique et administrative (c'est-à-dire de légitimité et de fond) du Conseil d'Etat est obligatoire.

Cela se produit, avant tout, pour un certain nombre d'actes administratifs, cités par diverses lois et se référant aux matières les plus variées.

Parmi tous ces actes, il est impossible de trouver un critère quelconque d'homogénéité, sauf celui d'une certaine délicatesse que leur a reconnu le législateur, au moment où les normes ont paru.

La compétence consultative du Conseil d'Etat a un caractère général sur les projets de contrats dont l'objet dépasse certaines valeurs déterminées.

Dans tous ces contrats (dont le nombre s'élève à plusieurs milliers par an) le contrôle exercé par le Conseil d'Etat produit avant tout des résultats pour ainsi dire préventifs, qui doivent être considérés sans aucun doute comme très remarquables.

En effet, les administrations — qui doivent présenter au Conseil d'Etat les projets des procédures à suivre pour le choix de la contre-partie du contrat, et le projet de ce dernier — sont induites à se tenir à des critères de plus grande prudence et de plus grand soin.

Le contrôle sur chacun de ces actes peut être ensuite — si nécessaire — suffisamment minutieux et s'exercer éventuellement moyennant la requête de nouvelles recherches et informations.

Il est naturel que la consultation juridique soit effectuée par le Conseil d'Etat de façon plus approfondie que la consultation sur le fond. En effet, cette dernière concerne un plan beaucoup plus ouvert à des considérations subjectives, dans lequel la succession de plusieurs actes du Ministère peut avoir un plus grand poids. Tout cela est évidemment difficile à être pris en considération par rapport à une affaire déterminée.

Toutefois le Conseil d'Etat manquerait à ses devoirs s'il n'exprimait pas — et, quand le cas le demande, d'une façon détaillée — son opinion sur le fond, en fournissant de cette manière des éléments de réflexions à l'autorité intéressée.

Un autre secteur de la consultation du Conseil d'Etat, est celui du recours extraordinaire au Président de la République. Cette consultation est limitée seulement à la légitimité.

Le recours extraordinaire a une histoire séculaire, qui le rattache à la justice retenue par le Souverain.

Actuellement, ce recours peut être présenté (sans le ministère d'un avocat, et avec un minimum de formalité) contre des mesures définitives prises par l'Etat ou par des institutions publiques. En outre, le recours se rapporte aussi bien à des matières d'intérêts légitimes qu'à des matières de droits subjectifs.

Le Ministre compétent instruit l'affaire, requiert l'avis du Conseil d'Etat, et contresigne le décret du Président de la République, qui s'est prononcé sur le recours.

L'avantage du recours consiste en sa simplicité, qui semble le rapprocher de l'Idéal de la justice gratuite.

Le Conseil se prononce aussi sur tous les projets de règlements et de textes uniques de règlements, émanés par le Président de la République.

La loi sur le Conseil d'Etat, prévoit l'avis obligatoire du Conseil sur tous les projets de règlement qui sont sujets à l'approbation du Conseil des Ministres, c'est-à-dire sur les projets de règlements généraux de l'administration publique et de n'importe quel règlement pour l'exécution des lois.

Or, l'expression « règlement général de l'administration publique » a été considérée en Italie comme signifiant tous les règlements qui se réfèrent généralement à des sujets étrangers à l'administration, c'est-à-dire chaque règlement externe ou juridique, exclus seulement ceux pour l'exécution des lois, qui sont nommés à part.

Il est facile de comprendre quelles sont les raisons de la compétence consultative générale du Conseil d'Etat vis-à-vis du type le plus important des règlements de l'Etat.

Dans le domaine de la politique législative, le règlements ont une importance secondaire en face de celle de la loi.

Toutefois dans leur rédaction ils peuvent se poser des problèmes juridiques assez délicats sur la nature et les limites du pouvoir réglementaire et sur son adaptation aux normes légales supérieures.

Enfin, à cause du pouvoir d'annulation du juge administratif, les normes réglementaires (qui sont traitées par le Sections du contentieux comme des actes administratifs) sont continuellement soumis au contrôle du juge administratif.

Tout cela rend particulièrement opportune la collaboration constante du Conseil d'Etat en tant qu'organe suprême de consultation.

Comme d'habitude, cette collaboration s'exercera ici non seulement sous l'aspect technique et juridique, mais également sous celui du fond administratif, comme choix et pondération d'intérêts, prévision des moyens les plus aptes quant au but, et réalisation des principes d'équité dans les limites tracées par les dispositions législatives.

Le pouvoir réglementaire peut, en un certain sens, se rapprocher de celui de former des textes uniques de règlements, ayants une nature de simple compilation et de réorganisation.

Sur la formation de tous ces textes uniques la loi attribue au Conseil d'Etat une compétence consultative.

A l'attribution générale au Conseil de la fonction consultative obligatoire en matière réglementaire s'oppose un manque presque complet de fonctions consultatives obligatoires en matière de lois formelles, constitutionnelles ou ordinaires, ou bien d'actes ayant valeur de loi: décrets législatifs et décrets-loi; Dans ce domaine, en effet, existe pour le Gouvernement la faculté — elle aussi générale — de demander des avis sur des propositions de loi provenant de lui-même et en deux cas seulement, le devoir de demander des avis.

Le premier de ces cas concerne toutes les coordinations des lois en textes uniques. C'est-à-dire les textes uniques de simple coordination, et qui n'ont pas force de loi, aussi bien que les textes uniques délégués, qui par contre ont, eux, force de loi.

Le second de ces cas, concerne les mesures législatives attribuant de nouvelles fonctions au Conseil d'Etat, ou modifiant et supprimant celles déjà existantes. La compétence consultative du Conseil en matière de lois semble donc incomplète, et susceptible de développement. En effet, l'intervention habituelle du Conseil devrait conduire à l'amélioration du niveau technique des propositions de loi présentées au Parlement.

Une activité de collaboration particulière est celle prévue par l'art. 14 du Texte unique des lois sur le Conseil d'Etat.

Cette norme dispose que le Gouvernement peut demander au Conseil de préparer lui-même un avant-projet de loi, ou un projet de règlement.

Dans ces cas, l'activité du Conseil semble sortir du secteur de la formulation des avis, même de fond, pour entrer dans celui du choix discrétionnaire et de l'exercice — dans une forme active — bien que seulement préparatoire, des fonctions qui lui ont été attribuées.

Enfin, lorsqu'il résulte de l'examen — effectué au cours d'une consultation du Conseil d'Etat — qu'une loi quelconque est obscure, imparfaite ou incomplète, le Conseil d'Etat peut présenter un rapport au Président du Conseil des Ministres.

6. Il reste à indiquer quels sont les rapports existant entre le Conseil d'Etat et l'administration publique.

Sous l'aspect subjectif, ces rapports sont bilatéraux, puisque de hauts fonctionnaires peuvent devenir membres du Conseil d'Etat et que de nombreux conseillers remplissent des fonctions administratives qui leur sont confiées à titre temporaire.

En ce qui concerne le premier de ces deux cas, il sera nécessaire de rappeler ici ce qui a déjà été dit à propos du système relatif à la nomination des conseillers.

Une partie très élevée de la moitié des postes réservés au Gouvernement est, en pratique, attribuée à des fonctionnaires publics plutôt qu'à des membres du Parlement ou à des juges.

Les fonctionnaires nommés conseillers d'Etat perdent la qualité qu'ils avaient jusqu'alors et sont encadrés dans le rôle du Conseil.

Il est aisé de se rendre compte combien l'expérience de ces membres peut être utile au Conseil, notamment en ce qui concerne les investigations en matière de vices d'excès de pouvoir, en matière d'avis sur l'opportunité de conclure un contrat et, en général, en ce qui concerne la connaissance des défauts, des exigences et des possibilités pratiques de la machine administrative.

En effet les problèmes posés par l'organisation gigantesque des Etats d'aujourd'hui sont souvent de telle nature qu'ils ne peuvent être appréciés exactement avec la seule aide des connaissances théoriques de l'homme de science ou des connaissances extrinsèques du juge.

Comme on l'a déjà dit, les membres du Conseil d'Etat sont souvent investis à titre temporaire de fonctions publiques de caractère administratif.

Ces fonctions sont volontaires, dans le sens que les conseillers ne sont pas tenus de les accepter. Mais s'ils les acceptent, ils ne contractent aucun lien d'appartenance aux cadres du Ministère ou de l'organisme dans lesquels ils vont prendre place.

Il arrive ainsi que des conseillers d'Etat occupent des postes de président ou de commissaire extraordinaire d'organismes publics, de directeur de cabinet ou de bureau législatif de Ministères, etc.

Toutes ces activités ont pour effet d'accroître constamment l'expérience des membres du Conseil en matière administrative.

D'autre part, les administrations publiques tirent avantage du concours prêté — dans des postes et souvent à des périodes particulièrement délicates — par des éléments d'élite.

7. Sous l'aspect objectif, les rapports entre le Conseil d'Etat et l'administration publique doivent être examinés séparément suivant que le Conseil agit en tant que juge ou en tant que collaborateur.

Dans le premier cas, l'Administration a le devoir de donner au Conseil toutes les informations et tous les éclaircissements que celui-ci estimerait nécessaires en vue de la solution du différend.

Si le procès se termine par un arrêt d'annulation, l'Administration est obligée à en tirer les conséquences qui en dérivent. Voilà ce qu'elle fait presque toujours en pratique.

Par ailleurs, lorsque l'organe public ne conforme pas son attitude au droit tel qu'il a été reconnu par l'arrêt le sujet intéressé peut s'adresser de nouveau au Conseil d'Etat — en suivant une procédure très abrégée — pour lui demander l'exécution de cet arrêt.

Il faut reconnaître qu'il n'existe pas encore en Italie un système complet de règles générales visant à assurer cette exécution dans tous les cas qui peuvent se présenter.

Cependant les moyens appropriés pour atteindre ce résultat, malgré la résistance éventuelle de l'Administration, ne manquent pas.

En premier lieu, si l'Organisme intéressé n'appartient pas à l'Administration de l'Etat, le Conseil ordonnera à l'administration centrale de nommer un commissaire extraordinaire chargé d'émettre l'acte et d'assurer l'exercice de l'activité due.

L'exécution des arrêts peut être plus difficile à obtenir lorsque c'est l'Administration de l'Etat qui est récalcitrante.

Ainsi, s'il est nécessaire de prendre une décision administrative le Conseil préfère ne pas se substituer en cela à l'autorité compétente. Si, d'autre part, l'exécution consiste dans l'accomplissement d'une activité matérielle, le Conseil ne dispose pas de moyens matériels pour donner lieu à un état de fait conforme à la volonté de la loi.

Toutefois, on aura l'émanation d'un nouvel arrêt qui déclarera quelle est exactement la portée du comportement que l'Administration est requise de suivre, et assignera à celle-ci un bref délai pour s'y conformer. Et, de règle, le Conseil condamnera l'Administration au paiement des nouveaux frais du conflit.

Il est difficile que dans ce cas, ne fût-ce que par respect de l'opinion publique, l'organe intéressé désire à nouveau de se soustraire à l'obligation d'obtempérer.

Quoiqu'il en soit, une telle conduite est rendue encore plus improbable par la possibilité qu'il y a de poursuivre la personne physique — qui, en sa qualité de fonctionnaire public, devrait donner exécution à l'arrêt — par devant le juge pénal sous l'inculpation d'omission dans l'accomplissement de ses fonctions; par devant la Cour des comptes en réparation des dommages que finira par subir l'Etat à la suite d'une exécution tardive; ou par devant le juge civil en réparation du préjudice subi par le particulier en faveur duquel l'arrêt avait été rendu.

Il existe en outre des cas où, par suite de l'annulation d'un acte administratif, la personne privée lésée par son exécution acquiert un droit subjectif à la réparation du dommage. Dans cette hypothèse, le montant des dommages reconnus par le juge civil sera d'autant plus élevé que l'administration aura continué pendant plus longtemps à maintenir un comportement préjudiciable.

En passant enfin aux conséquences de l'activité consultative du Conseil, il faut préciser qu'en général, dans l'organisation italienne, les avis peuvent, soit lier l'Administration, soit ne pas la lier.

Les avis exprimés par le Conseil d'Etat ne lient pas, de règle, l'Administration à l'exception des avis en certaines matières (par ex., recouvrement de nationalité), quant aux avis relatifs aux décisions sur les recours extraordinaires au Chef de l'Etat, le Ministre qui désire proposer au Président de la République de décider dans un autre sens que celui indiqué par l'avis, doit provoquer au préalable une décision conforme du Conseil des Ministres.

En fait, il n'arrive que fort rarement qu'un avis exprimé par le Conseil d'Etat ne soit pas suivi.

En ce qui concerne, enfin, la participation réduite du Conseil à l'élaboration des projets de lois, les raisons qui permettent de douter des avantages du système actuel ont déjà été exposés.

Il découle de là l'utilité pour le spécialiste italien d'acquérir, notamment en matière législative, une connaissance approfondie des expériences faites dans d'autres pays où l'activité consultative du Conseil d'Etat est plus développée.

LUIGI CONTE  
*Consigliere di Stato*

GIOVANNI PALEOLOGO  
*Primo Referendario del Consiglio di Stato*