

ITALIE

Rapports présentes par

MM. G. POTENZA et A. PEZZANA
Président de Section *Conseiller d'État*

- **Rapport général**
- **Cas n° 1**
- **Cas n° 2**

LE CONTRÔLE DE LA LÉGITIMITÉ
DES MESURES ADMINISTRATIVES ÉMISES
EN CE QUI CONCERNE LES ENTREPRISES PRIVÉES
EN VUE DE RÉGLEMENTER OU DE FAVORISER
LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

SOMMAIRE

1. Les autorisations et les autres contrôles administratifs sur l'activité des entreprises en vue de la tutelle d'intérêts publics n'ayant pas le caractère d'intérêts économiques ou sociaux (sécurité, santé publique, hygiène, etc.).
2. Les concessions administratives.
3. Les mesures administratives ayant pour objet de réglementer ou de promouvoir le développement économique : règles constitutionnelles et considérations introductives de caractère général.
4. Les autorisations administratives prévues en vue de finalités économiques.
5. La fixation d'autorité des prix des marchandises et des services. Les stocks nationaux de produits agricoles.
6. Les différentes formes d'intervention de l'État pour favoriser le développement d'entreprises données.
7. Les recours contre les mesures mentionnées au paragraphe précédent.
8. L'action directe des pouvoirs publics dans le secteur de l'économie : la nationalisation de l'énergie électrique et la construction d'habitations populaires à bon marché.
9. Les organismes publics du secteur de l'économie et les sociétés de droit privé à participation de l'État.
10. Le contrôle sur la légalité de l'action des organismes dont il est fait mention au paragraphe précédent.
11. Considérations finales.
 - Examen du cas n° 1.
 - Examen du cas n° 2,

1. L'organisation juridique italienne comprend, plus ou moins à l'instar de ce qu'il en est dans tous les états modernes, une vaste législation ayant pour objet l'activité économique des particuliers et des organismes publics. Cette législation se différencie suivant les buts qu'elle se propose d'atteindre.

La première forme d'intervention des pouvoirs publics dans le champ des activités économiques est représentée par la création d'un contrôle sur certaines activités données du secteur privé pour empêcher qu'elles ne se trouvent en conflit avec les intérêts généraux — sûreté publique, santé publique, hygiène, développement ordonné de l'urbanisme, protection des beautés naturelles et artistiques, etc. — que l'Etat, sous tous les régimes politiques, a toujours considérés comme étant dignes de protection et comme devant prévaloir sur les intérêts privés qui se trouveraient en conflit avec eux.

L'autorisation est, en règle générale, l'instrument juridique au moyen duquel l'intervention des pouvoirs publics se concrétise.

Suivant le schéma juridique accepté par la jurisprudence et la doctrine italiennes, l'exercice pratique du droit subjectif du particulier trouve sa limitation dans la loi qui tend à empêcher que cet exercice n'entre en conflit avec l'intérêt public. L'autorisation est l'acte administratif par lequel l'Autorité publique, après avoir constaté qu'en fait aucun conflit n'existe entre l'intérêt public et l'intérêt privé, lève la limitation et rend licite l'exercice de l'activité de la part du particulier. Les différends pouvant surgir en cas de refus d'autorisation ou de délivrance de l'autorisation avec limitations ou conditions, relèvent de la compétence du Conseil d'État et des autres juges administratifs.

Si l'on en vient à l'étude de la forme que revêtent les actes les plus importants de ce genre prévus dans la législation italienne, on trouve, en premier lieu, les autorisations de police que prévoit le texte unique de loi sur la Sécurité publique (approuvé par décret royal n° 773 du 18 juin 1931).

Les autorisations sont données suivant l'importance des différentes activités par le préfet, le commissaire de police ou les autorités locales de la Sécurité publique.

Viennent ensuite les autorisations prévues par le texte unique des lois sur la Santé publique (approuvé par décret royal n° 1265 du 27 juillet 1934) — dont la délivrance relève de la compétence du médecin provincial ou des autres autorités sanitaires — pour les activités qui renferment en puissance des éléments dangereux pour la santé et l'hygiène publiques.

Un autre secteur dans lequel l'activité du particulier est soumise traditionnellement au régime de l'autorisation est représenté par l'industrie du bâtiment.

Suivant la législation actuellement en vigueur en ce qui concerne l'urbanisme (loi n° 1150 du 17 août 1942 et modifications successives), l'exercice par un particulier du *jus aedificandi* est subordonné à une « licence de construction » à délivrer par le maire.

Étant donné l'importance du patrimoine historique et artistique de l'Italie et ses beautés naturelles, un système de contrôle a été créé sur l'activité des personnes privées, qui s'applique aux objets présentant un intérêt historique ou artistique ou aux sites classés comme beautés panoramiques.

Les textes fondamentaux en la matière sont actuellement la loi n° 1089 du 1^{er} juin 1939 sur la protection des objets présentant un intérêt artistique ou historique, et la loi n° 1497 du 29 juin 1939 sur la protection des beautés naturelles. Ces deux lois soumettent à l'autorisation de la Direction des Monuments les activités — notamment la construction — qui sont dangereuses pour les objets et les sites que ces lois protègent.

Ces formes de contrôles, dont nous n'avons rappelé ici que les plus importantes, ont toutes en commun les caractéristiques suivantes :

a. L'autorité administrative qui octroie ou refuse l'autorisation ne doit pas tenir compte des exigences de nature économique ou sociale; elle doit uniquement vérifier si l'activité du particulier est ou n'est pas en conflit avec les normes juridiques et les intérêts publics spécifiques (sécurité, santé publique, etc.) à la protection desquels elle a été préposée;

b. En règle générale, l'Administration publique se base sur des constatations d'ordre technique; les évaluations relatives à la convenance qu'aurait l'Administration à agir ou à ne pas agir, n'exercent leur influence que dans des limites étroites, quand elles ne sont pas complètement exclues;

c. Toute autorisation n'est opérante que par rapport au but précis en vue duquel elle a été prévue; il s'ensuit que souvent le particulier doit se munir de plusieurs autorisations. C'est ainsi, par exemple, que pour ouvrir un hôtel, les autorisations de sécurité et sanitaire sont nécessaires; pour construire un édifice dans une zone classée comme beauté panoramique, l'autorisation de la Direction des Monuments et la licence de construction à délivrer par le maire sont nécessaires : on pourrait aisément multiplier ces deux exemples.

Les autorisations mentionnées ci-dessus ont ouvert un vaste champ à la jurisprudence qui a élaboré de nombreux principes en cette matière. Ces principes ont trouvé leur application également en ce qui concerne les autorisations dont l'octroi a été rendu nécessaire par la suite et qui ont été établies en vue de satisfaire à des finalités d'ordre économique et social.

Suivant le principe adopté en Italie pour la répartition des compétences juridictionnelles, les différends surgissant en cas de refus d'autorisation administrative relèvent, comme nous l'avons déjà dit, de la compétence du juge administratif.

Il y a lieu de signaler, en relation avec ce qui a été dit ci-dessus au sujet des intérêts publics spécifiques protégés par des autorisations particulières, que, suivant les principes adoptés par une jurisprudence constante, une décision qui annulerait dans le but de protéger un intérêt public différent de celui pour la protection duquel la mesure a été édictée, une autorisation donnée, serait entachée d'excès de pouvoir en la forme de détournement de pouvoir (exemple : refus de l'autorisation de police relative à l'ouverture d'un établissement public sous prétexte d'éviter une concurrence excessive entre les établissements du même type).

Il est encore à signaler que la délivrance des autorisations administratives peut ouvrir la voie à des recours de la part de tiers qui subiraient un dommage à la suite de l'exercice de l'activité autorisée. Cette situation se produit très fréquemment en ce qui concerne les licences de construction; ce qui a donné lieu à une jurisprudence fournie définissant les principes de répartition des juridictions.

2. Une deuxième forme, que nous qualifierons de « traditionnelle », d'intervention de l'Administration publique dans le secteur des activités économiques est celle de la concession.

Il y a lieu d'établir à ce sujet un certain nombre de distinctions.

On trouve, tout d'abord, certaines catégories de biens susceptibles de faire l'objet d'une exploitation économique, mais qu'on considère comme faisant partie du domaine de l'État : le rivage de la mer et les plages, les fleuves et les rivières, les torrents et les eaux publiques (les lois les plus anciennes en la matière remontent au Droit romain pour arriver jusqu'au Code civil actuellement en vigueur et qui date de 1942). L'exercice par les particuliers d'une activité économique concernant ces biens (par exemple, la construction d'établissements balnéaires, la déviation des eaux) n'est permis que s'il n'est pas en conflit avec les finalités publiques en vue desquelles ces biens sont considérés comme faisant partie du domaine public.

De même, tous les gisements de minerais existant dans le sous-sol sont considérés, en vertu du décret royal n° 1443 du 29 juillet 1927, comme étant propriété de l'État. Le particulier pourra y exercer une activité de recherche et d'exploitation, mais uniquement en régime de concession.

L'instrument juridique de la concession a été aussi utilisé, en relation avec certaines formes d'intervention de l'État, dans l'exploitation d'activités industrielles proprement dites.

En Italie, le secteur des chemins de fer est le premier dans lequel l'État a assumé la gestion d'une entreprise industrielle importante.

La loi n° 2248 du 20 mars 1865 (actuellement en vigueur) sur les travaux publics prévoyait déjà, dans son article 206, qu'en principe, les voies ferrées affectées au service public étaient considérées comme « publiques », sauf la faculté, toutefois, pour l'Administration publique de les exploiter directement ou de les donner en concession à l'industrie privée.

Avec la loi n° 429 du 7 juillet 1907 sur l'organisation des chemins de fer (actuellement en vigueur), la première grande intervention de l'État dans l'économie est réalisée.

A la suite de cette loi, l'État a assuré directement l'exploitation de toutes les lignes ferroviaires importantes, tandis que la possibilité d'octroyer aux particuliers une concession d'exploitation a été restreinte aux voies ferrées secondaires réglementées par le décret royal n° 1447 du 9 mai 1912.

Le système de la concession est appliqué aussi en ce qui concerne les lignes automobiles (loi n° 1822 du 28 septembre 1939). Il a été fait recours au régime de la concession également en ce qui concerne la construction des autoroutes (loi n° 729 du 21 mai 1961; loi n° 729 du 24 juillet 1961).

La concession administrative constitue un instrument très différent de l'autorisation : elle ne supprime pas la limitation imposée à l'activité du particulier, mais elle crée en sa faveur une situation juridique qui n'existait pas auparavant. En octroyant ou en refusant la concession, l'autorité publique ne doit pas se fonder uniquement sur des éléments techniques (comme par exemple, l'aptitude de l'entreprise requérante à gérer et exploiter le service), mais elle doit tenir compte de nombreux éléments de convenance administrative : cela, dans le dessein d'établir laquelle, de l'exploitation directe ou de l'octroi de la concession, représente la solution la plus utile à l'intérêt public et quel doit être le contenu même de la concession (naturellement, dans celle de ses parties n'ayant pas été prévue par la loi), ainsi que pour choisir parmi les différents requérants celui qui offre la solution la plus favorable à l'intérêt public, etc.

Le contrôle de la légitimité de la procédure suivie par l'Administration pour aboutir à la concession ou à son refus relève de la compétence du juge administratif. Une nombreuse jurisprudence existe, notamment en ce qui concerne les lignes automobiles, sur le devoir qu'a l'autorité concédante de comparer les positions des différents candidats et d'aboutir à une évaluation concrète pouvant être justifiée rationnellement et se conformant à l'intérêt public.

3. Les considérations développées ci-dessus au sujet de la concession administrative constituent le pont permettant le passage à l'étude des formes que revêt l'action des pouvoirs publics lorsque celle-ci ne cherche plus simplement à empêcher que les activités économiques des particuliers se trouvent en conflit avec l'intérêt public, mais lorsqu'elle poursuit des objectifs précis d'ordre économique et social, en visant à réglementer le développement économique des activités d'entreprise.

Ces formes sont les suivantes :

a. Les autorisations et les contrôles sur les activités des particuliers, dictés en vue de la protection d'intérêts économiques de caractère général que l'État considère comme devant primer sur les intérêts particuliers des entrepreneurs;

b. Les différentes formes d'intervention de l'Administration publique ayant pour objet de favoriser certaines activités économiques déterminées;

c. L'action directe de l'Administration publique dans le secteur de l'économie.

Il y a lieu de préciser que, contrairement à ce qu'il en est pour d'autres pays, ces formes qu'adopte l'action administrative dans le secteur de l'économie ne constituent nullement une nouveauté pour l'Italie. Il suffit, en effet, de rappeler quelle est la situation dans le secteur du crédit. Presque tous les plus grands instituts bancaires italiens sont ou bien des organismes de droit public (Banca d'Italia, Banco di Napoli, Banco di Sicilia, Monte dei Paschi di Siena et autres de moindre importance) ou bien des sociétés privées au capital desquelles la participation de l'État est prépondérante (Banca commerciale Italiana, Credito Italiano, Banco di Roma). Cette situation existait déjà avant la deuxième guerre mondiale et remontait, pour quelques instituts, bien longtemps en arrière (le Monte dei Paschi di Siena, par exemple, a été créé par Ferdinand II de Médicis, Grand-duc de Toscane, le 2 novembre 1624).

Durant la période allant de l'unité de l'Italie jusqu'après la première guerre mondiale, la majorité parlementaire libérale qui a détenu constamment le pouvoir, n'a jamais exclu le principe de l'intervention de l'État dans la vie économique du pays lorsque de graves motifs d'intérêt public la justifiaient : à ce propos, la nationalisation des chemins de fer a déjà été citée.

Les interventions de l'État furent très nombreuses au cours de la période allant de 1922 à 1943. Elles revêtirent aussi bien la forme de contrôles et d'encouragements à l'initiative des particuliers, que celle de la création d'entreprises publiques. Bien plus, la participation de l'État à la vie économique du

pays et la subordination des intérêts économiques particuliers à ceux d'ordre général ont été mises en théorie comme étant les caractéristiques du système économique et social (« l'organisation corporative ») en vigueur à l'époque. Ces principes ont été accueillis et développés après la chute du régime fasciste.

Les articles 41, 42 et 43 de la Constitution servent de fondement à cette conception politico-sociale.

Le premier de ces articles établit le principe que « l'initiative économique privée est libre », mais il ajoute aussitôt qu'elle « ne peut se développer dans un sens contraire à l'utilité sociale ou de manière à nuire à la sécurité, à la liberté, à la dignité humaine ».

Le troisième alinéa de l'article 41 édicté que « la loi établit les programmes et les contrôles opportuns afin que l'activité économique, publique et privée, puisse être orientée et coordonnée en vue de fins sociales ».

Après avoir affirmé que « les biens économiques appartiennent à l'État, à des organismes ou à des particuliers », l'article 42 énonce le principe que « la propriété privée est reconnue et garantie par la loi » et qu'elle peut être l'objet d'une expropriation « pour des motifs d'intérêt général » uniquement « dans les cas prévus par la loi et moyennant une indemnité ». Le même article prévoit par ailleurs que la loi doit assurer « la fonction sociale » de la propriété privée et rendre celle-ci accessible à tous.

L'article 43, enfin, prévoit que, la loi peut réserver dès l'origine, ou transférer par le moyen de l'expropriation et sauf indemnisation, « à l'État, à des organismes publics ou à des communautés de travailleurs ou d'utilisateurs, certaines entreprises déterminées ou catégories d'entreprises concernant des services publics essentiels ou des sources d'énergie ou des situations de monopole revêtant un caractère prééminent d'intérêt général ».

C'est sur la base de ces principes constitutionnels que doit être coordonnée la vaste et complexe législation italienne régissant la matière que nous sommes en train d'examiner

4. La première catégorie d'interventions administratives est constituée par les autorisations à donner à certaines activités économiques déterminées et prévues par la loi non pas, comme celles que nous avons déjà examinées, pour des motifs ne touchant pas à l'économie (sécurité, hygiène, etc.), mais en rapport avec la nécessité de protéger certains intérêts économiques déterminés, de caractère général.

Dans ce type de mesures administratives, les autorisations d'exercer le commerce revêtent une importance considérable. Ces autorisations sont prévues par le décret-loi royal n° 2174 du 16 décembre 1926 en vertu duquel l'exercice du commerce de la vente au public, en gros ou au détail, est subordonné à la délivrance par le maire d'une autorisation *ad hoc*.

Les objectifs qu'on se proposait d'atteindre au moyen de cette autorisation n'étaient pas bien clairs dans la loi qui l'instituait : ils ont été précisés par la suite par la jurisprudence du Conseil d'État. Cette jurisprudence a constamment affirmé le principe que ces autorisations ne doivent pas servir à protéger les situations pré-constituées des exploitations commerciales déjà existantes, mais qu'elles ont pour but d'empêcher qu'une concurrence excessive n'arrive à nuire à la vie économique toute entière d'un centre donné et, donc, en dernière analyse, aux intérêts mêmes des consommateurs.

Un autre secteur commercial important où un contrôle est prévu, est celui des salles de cinéma. En effet, l'ouverture d'une salle de cinéma est subordonnée à l'autorisation du ministère du Tourisme et du Spectacle. Cette autorisation est délivrée en suivant certains critères qu'un décret ministériel fixe périodiquement (loi n° 958 du 29 décembre 1949).

Le but que ce système se propose d'atteindre est celui d'arriver à éviter l'instauration d'une concurrence excessive que le législateur considère comme étant nuisible à l'économie.

Les contrôles sur les activités des particuliers et sur celles des organismes publics opérant dans le secteur du crédit, vont très en profondeur.

La matière est réglementée encore aujourd'hui par la loi n° 141 du 7 mars 1938, modifiée partiellement par le décret-loi n° 691 du 17 juillet 1947. En vertu de ces lois, la création de nouveaux instituts de crédit et l'ouverture de nouveaux sièges par ceux qui existent déjà, sont soumises, suivant les directives fixées par le comité interministériel nommé *ad hoc*, à l'autorisation de la Banque d'Italie qui exerce une surveillance sur la gestion de toutes les autres banques, qu'elles soient publiques ou privées.

Ce système a rendu pratiquement impossible la faillite des instituts de crédit : il faut, en effet, remonter jusqu'au premier après-guerre pour trouver en Italie des phénomènes de ce genre.

En ce qui concerne le contrôle de la légitimité de ces mesures d'autorisation, il y a lieu de se reporter à ce qui a été déjà dit au sujet des autorisations étudiées au début de ce rapport; en effet, quoique les buts poursuivis soient différents, il s'agit de mesures ayant une structure juridique identique.

5. Une forme d'intervention des pouvoirs publics dans la vie économique, ayant certaines affinités avec celles que nous venons de voir, est représentée par la fixation d'autorité du prix de certaines marchandises.

L'instrument juridique est très différent. En effet, dans les cas examinés ci-dessus, le législateur exige une autorisation préalable à l'exploitation de certaines entreprises industrielles ou commerciales données; mais dans notre cas, l'Administration publique n'intervient que par la suite, en substituant un prix fixé d'autorité au prix auquel aurait abouti le libre jeu des lois de marché et, donc, en limitant la liberté contractuelle de l'entrepreneur. Dans les deux cas, toutefois, l'intervention de l'autorité publique a pour dessein de corriger les effets des lois économiques : car il est évident que le fait de limiter le nombre des entreprises, limite la concurrence et vient, en dernière analyse, se répercuter sur le prix des marchandises et des services produits par ces mêmes entreprises.

Un ensemble de lois promulguées en cette matière durant la guerre et dans la période d'après-guerre est encore en vigueur en Italie (D.L.L. n° 347 du 19 octobre 1944; D.L.L. n° 363 du 23 avril 1946; D.L. n° 896 du 15 septembre 1947; D.L. n° 98 du 26 janvier 1948). Ces lois prévoient l'existence d'un comité interministériel des prix et, dans chaque province, d'un comité provincial des prix, qui ont le pouvoir de fixer d'autorité les prix des marchandises et des prestations. Les prix ainsi établis se substituent à ceux convenus entre les parties, et des sanctions pénales sont prévues contre les transgresseurs.

Naturellement, les grands changements qui se sont produits dans la situation économique italienne par rapport à l'époque au cours de laquelle ces mesures législatives avaient été promulguées, ont imposé aux organes préposés à la réglementation des prix une prudence, dûment voulue, dans l'exercice des amples pouvoirs qui leur sont conférés. Quoi qu'il en soit, les décisions prises au cours de ces dernières années par le comité interministériel et par les comités provinciaux ont été assez nombreuses et il existe à ce sujet une jurisprudence du Conseil d'État plutôt ample. Ce dernier a effectué un contrôle en profondeur tant sur la légitimité formelle de la procédure suivie que sur les principes grâce auxquels on a abouti à la fixation du prix, en exigeant une motivation et une cohérence logique dans les principes eux-mêmes.

Un système de fixation des montants contractuels par l'Autorité publique est prévu en ce qui concerne la location de fonds ruraux.

En relation avec ces derniers, la loi n° 567 du 12 juin 1962 a créé une commission centrale et des commissions provinciales pour la fixation d'un loyer équitable. Les décisions de ces commissions sont assujetties au contrôle juridictionnel du Conseil d'État.

Une autre forme d'intervention de l'Administration publique ayant pour objet d'influencer la formation des prix est représentée par la création des stocks nationaux des produits agricoles.

Au cours des années 1935 et 1936 et par le truchement d'une série de mesures législatives (toutes caduques à l'heure actuelle à la suite d'abrogations ou de déclarations d'inconstitutionnalité par la Cour constitutionnelle), fût introduite l'obligation pour les agriculteurs de céder les produits de leurs fonds à des stocks nationaux gérés par des organismes publics, à des prix fixés par les Autorités publiques. Ces mesures faisaient partie du cadre de la politique économique suivie à l'époque par le gouvernement fasciste tendant à assurer à l'Italie l'« auto-suffisance » en ce qui concernait la production et la consommation des produits agricoles. C'est précisément dans ce dessein que le système dit de « la livraison obligatoire aux stocks nationaux » a été introduit : il devait servir, d'une part, à garantir un prix rémunérateur aux producteurs et, d'autre part, à contrôler la distribution des produits et à protéger les consommateurs.

Plus tard, au cours de la période de guerre, ces stocks nationaux servirent comme moyen d'assurer l'alimentation de la population et de contenir la hausse des prix.

Actuellement, ledit système de « la livraison obligatoire aux stocks nationaux » ayant disparu, les livraisons des produits agricoles aux stocks nationaux (qui sont réglementées en voie générale par la loi

n° 1257 du 20 novembre 1951 et par différentes autres mesures législatives particulières) présentent un caractère volontaire et constituent un moyen de soutenir la production agricole et de simplifier, dans l'intérêt des agriculteurs aussi bien que dans celui des consommateurs, la distribution des produits.

6. Nous arrivons maintenant aux formes d'intervention de l'État ayant pour objet, plutôt que d'établir une réglementation générale des activités économiques, de promouvoir la création d'activités économiques spéciales.

Nous remarquerons que les formes les plus importantes sont :

- a. L'utilisation de l'instrument de l'expropriation pour cause d'utilité publique dans le dessein de favoriser la création d'entreprises données;
- b. Les exemptions fiscales;
- c. Les contributions et les facilités de crédit;
- d. La réservation de certains marchés de l'État en faveur d'entreprises données;
- e. Les mesures prises en vue de promouvoir la création de formes déterminées d'entreprises agricoles.

Il y a lieu de relever, en ce qui concerne la première de ces formes d'intervention, que déjà la loi fondamentale sur les expropriations pour cause d'utilité publique (loi n° 2359 du 25 juin 1965, encore en vigueur actuellement) prévoit qu'il est possible que l'expropriation soit ordonnée en faveur, non de l'État ou d'un autre organisme public (hypothèses, d'ailleurs, que le législateur considérerait comme étant les plus fréquentes), mais d'un particulier qui voulait réaliser un ouvrage public.

La législation plus récente a réglementé expressément l'application de l'institution de l'expropriation à la réalisation d'entreprises données, en considérant *ex lege* comme étant d'utilité publique (et parfois aussi comme étant urgents et ne pouvant être retardés, aux fins d'une simplification de la procédure) les travaux nécessaires pour la réalisation d'installations industrielles.

Il serait utile de rappeler ici le décret-loi royal n° 2180 du 21 octobre 1937 relatif à la construction de nouveaux hôtels et à l'agrandissement et à la transformation de ceux déjà existants, ainsi que le décret-loi n° 1598 du 14 décembre 1947 concernant la réalisation d'initiatives industrielles dans l'Italie méridionale et insulaire.

En relation avec l'avantage qu'il y a à favoriser la réalisation d'entreprises considérées comme revêtant un intérêt économique et social particulier, les règles sur l'indemnisation ont été parfois modifiées dans un sens plus avantageux pour l'expropriant.

Le principe sanctionné par la loi de 1865, est que l'indemnité d'expropriation doit être d'un montant égal à celui de la valeur vénale du bien. Mais en ce qui concerne certaines situations particulières, plusieurs lois ont introduit, toutefois, un autre principe. Sur la base de ce dernier—qui a été adopté pour la première fois par la loi n° 2892 du 15 janvier 1888 sur les travaux d'assainissement de la ville de Naples—l'indemnité est déterminée par la moyenne de la valeur vénale et du total des loyers payés au cours des dix dernières années, ou, si le bien n'est pas donné en location, par l'assiette nette de l'impôt sur les terrains ou sur la propriété bâtie.

Le principe utilisé pour déterminer le montant de l'indemnité est appliqué, par exemple, aux expropriations en faveur d'entreprises industrielles désireuses d'implanter leurs installations dans le Mezzogiorno.

La législation italienne prévoit de très nombreuses exemptions fiscales en faveur d'activités économiques données.

Nous nous limiterons à rappeler : l'exemption pour une période de 25 ans de l'impôt sur la propriété bâtie en ce qui concerne les maisons d'habitation nouvellement construites (qu'une série de lois réglemente, à commencer par la loi n° 1780 du 7 juin 1928); les mesures d'encouragement en vue de l'agrandissement et du développement des industries dans le Mezzogiorno (loi n° 754 du 15 septembre 1964); les exemptions prévues par la loi n° 454 du 2 juin 1961 pour favoriser le développement de l'agriculture.

Les cas sont aussi nombreux où ont été accordées des contributions et des facilités de crédit (par exemple, la garantie de l'État ou d'organismes publics en faveur des Instituts prêteurs). Il serait impossible autant qu'inutile, d'énumérer ici toutes les nombreuses dispositions législatives régissant cette matière.

Il suffira de mentionner que tant l'octroi de contributions que celui de facilités de crédit visent en particulier à favoriser les activités économiques suivantes :

a. L'implantation, l'agrandissement et la modernisation d'installations industrielles dans le Mezzogiorno, les Iles et les « zones sous-développées » (indiquées par le législateur) du Centre-Nord de l'Italie;

b. Certaines industries déterminées ayant besoin d'une intervention de l'État (l'industrie des constructions navales, par exemple);

c. Les hôtels et, en général, les activités tendant à agrandir et à développer l'équipement touristique et cela, en considération de la grande importance que présente le tourisme pour l'économie nationale;

d. L'agriculture, qui est considérée comme ayant droit à une intervention spéciale de l'État en raison de la situation de crise dans laquelle elle s'est trouvée depuis l'après-guerre à la suite de l'abolition ou de la réduction de la protection douanière, du grand développement industriel du pays (qui, évidemment, a soustrait capital et main-d'œuvre à l'agriculture), ainsi qu'en considération du caractère arriéré de la majeure partie des entreprises agricoles existant dans différentes parties du territoire national;

e. L'artisanat, dont la protection, expressément prévue par une norme de notre Constitution (art. 45), est justifiée par l'opportunité qu'il y a à empêcher que le processus d'industrialisation n'aboutisse à la dispersion d'un grand patrimoine de traditions et d'habileté technique qui, dans un certain nombre de secteurs, constitue un sujet d'orgueil pour notre pays;

f. Les entreprises coopératives, que notre Constitution retient (art. 45), comme ayant droit, en vue de finalités d'ordre social, à un encouragement tout particulier;

g. Les constructions économiques et populaires, au moyen de contributions et de subsides divers en faveur des coopératives de construction et des organismes qui, sans poursuivre des buts lucratifs, construisent des maisons à allouer en propriété aux travailleurs (y compris les travailleurs indépendants et ceux exerçant une profession libre).

Enfin, outre l'octroi de contributions et de facilités de crédit, il est prévu de réserver une partie des fournitures et des travaux à effectuer pour le compte de l'État, aux entreprises opérant dans les zones sous-développées du territoire national (loi n° 358 du 6 octobre 1950).

En ce qui concerne les contributions et les subsides en faveur de certaines entreprises agricoles, il y a lieu de signaler que la législation italienne a cherché, à partir de l'après-guerre, à favoriser la formation d'entreprises agricoles de caractère familial (propriétaires cultivateurs directs).

Rappelons : les textes qui prévoient l'attribution, contre une indemnité, de terres incultes aux paysans (dernière loi promulguée en la matière, loi n° 199 du 18 avril 1950) ; les lois relatives à la réforme agraire (promulguées en 1951 et 1952), qui ont ordonné l'expropriation d'un certain nombre de régions du territoire national où de grandes propriétés agricoles à faible rendement existaient, ainsi que celle des terrains excédant les limites fixées par le législateur. Les terrains expropriés ont été transférés à des organismes publics lesquels, après y avoir effectué les travaux de bonification et d'équipement nécessaires» les ont alloués à des cultivateurs directs; les textes (loi n° 2362 du 11 décembre 1952) ayant pour objet de favoriser — à l'aide de prêts à des conditions de faveur, de contributions, d'allègements fiscaux et aussi de décisions d'expropriation — la formation de la petite propriété paysanne.

Toutes les dispositions législatives rappelées en dernier lieu, sont déterminées par des considérations d'ordre économique : le législateur a retenu que les petites entreprises de type familial réussissent mieux à réaliser une exploitation du sol plus efficace. Mais il semble que ce sont des préoccupations d'ordre social qui ont joué là un rôle prépondérant : il s'agissait de favoriser, eh obtempérant ainsi aux prescriptions des articles 44 et 47 de la Constitution, la formation de la propriété directe des cultivateurs.

7. Nous essayerons maintenant d'examiner brièvement, sous l'optique juridique, la masse hétérogène d'encouragements et de facilités que nous venons de passer en revue. Il s'agit, comme on a pu le voir, d'un nombre considérable de lois, promulguées à différentes époques, qui poursuivent surtout des finalités d'ordre économique et social. Une classification systématique des institutions qu'elles règlent et des effets juridiques qu'elles produisent se révélera donc difficile.

Nous pensons que dans le cadre de ce rapport, il sera suffisant de développer rapidement un certain nombre de considérations touchant à la compétence juridictionnelle pour connaître des différends auxquels peut donner lieu, la demande d'être appelé à jouir de divers encouragements, contributions, etc.

Dans un certain nombre de cas, il s'agit de questions qui, suivant le système italien de la répartition des juridictions, n'intéressent pas le juge administratif. C'est ainsi que les différends pouvant surgir au sujet du montant de l'indemnité d'expropriation et sur son paiement, relèvent de la compétence de l'autorité judiciaire de droit commun.

De même, en cas de contestation au sujet de l'application des exemptions et des réductions fiscales, la question est examinée en premier lieu par les commissions du contentieux fiscal et, ensuite, par le juge de droit commun.

En matière fiscale, la compétence du Conseil d'État n'existe que dans les cas plutôt rares où l'application de l'allégement fiscal ne présuppose pas uniquement l'existence d'éléments de fait donnés, mais est liée à une évaluation d'opportunité laissée à la discrétion de l'autorité administrative; dans ce cas, le recours contre la décision de refus est porté devant le juge administratif.

Il y a lieu ensuite de tenir compte de ce que l'octroi de contributions et de facilités dans le secteur du crédit, lorsqu'il a eu lieu et que les marchés de fournitures ou de travaux avec l'Administration publique ont été conclus, donne lieu, du moins en règle générale, à des rapports réglés par le Droit civil : il s'ensuit que les différends qui peuvent surgir ressortissent à la compétence du juge de droit commun.

En revanche, les recours contre les décisions refusant l'octroi des contributions et des facilités mentionnées ci-dessus, ou ne les octroyant que dans une mesure inférieure à celle demandée, relèvent normalement de la juridiction du Conseil d'État.

En effet, ce n'est que rarement que la loi reconnaît l'existence d'un droit subjectif du destinataire de la norme à l'obtention du bénéfice prévu. Il s'agit généralement d'un intérêt légitime car l'octroi du bénéfice est subordonné à une évaluation laissée à la discrétion de l'autorité administrative qui doit vérifier si l'initiative économique, pour la réalisation de laquelle le bénéfice est demandé, répond à l'intérêt public en vue duquel ce bénéfice a été prévu par le législateur. En outre, ces bénéfices ne peuvent être octroyés dans une mesure illimitée (cette remarque s'applique notamment aux contributions), mais dans les limites que la loi a fixées, ce qui fait que l'Administration doit choisir parmi les requérants, ceux qui méritent le plus d'être aidés.

Il est évident que le contrôle du juge administratif s'exerce en premier lieu sur le respect formel de la procédure prescrite par les différentes lois.

En relation avec les situations mentionnées ci-dessus, il y a lieu de signaler un certain nombre d'applications faites par la jurisprudence de la notion d'« excès de pouvoir » (qui, dans le langage juridique italien coïncide en substance avec le « *détournement de pouvoir* » de la jurisprudence française).

En particulier, dans le cas où existent plusieurs candidats à un bénéfice donné élargi par l'Administration publique et qui ne peut être accordé qu'à un seul sujet (par exemple, une concession, l'autorisation de procéder à une expropriation et autres cas similaires), l'autorité ne peut pas choisir à sa discrétion le candidat qui lui paraît devoir être retenu : elle doit établir une comparaison entre les différentes demandes pour arriver à déterminer — au moyen d'une évaluation susceptible d'être contrôlée *à posteriori* par le juge administratif — quelle est celle qui est la plus avantageuse du point de vue de l'intérêt public.

En outre, l'Administration ne peut, dans le cas de situations identiques, utiliser des mesures d'évaluation différentes (par exemple, retenir dans un cas que les éléments requis pour obtenir une contribution donnée existent, et les exclure dans l'autre) ; le comportement de l'Administration serait vicié en l'espèce, par une forme d'« excès de pouvoir » connue sous le nom d'inégalité de traitement.

Enfin, relèvent de la compétence du Conseil d'État les différends portant sur la légitimité des expropriations (à l'exclusion, comme il a été déjà dit, des différends portant sur l'indemnité d'expropriation).

8. Nous pouvons passer à présent à l'examen des formes directes d'intervention de l'État et d'autres organismes publics dans la vie économique.

Dans cette partie de notre étude, il y aura lieu de rappeler en premier lieu les nationalisations.

Le recours à l'instrument juridique de la nationalisation a été peu fréquent et cela, en raison du fait que l'action économique directe de l'État a revêtu plutôt la forme de l'organisme public économique et celle de la société privée à capital fourni en prépondérance par l'État et opérant en régime de concurrence.

Nous avons déjà mentionné la nationalisation des chemins de fer réalisée en 1907.

La seule nationalisation qui a suivi a été celle de l'industrie électrique (de production et de distribution de l'énergie) que la loi n° 1643 du 6 décembre 1962 a instituée.

Ces deux nationalisations se différencient considérablement en ce qui concerne l'instrument qui est utilisé pour la gestion des entreprises nationalisées.

En effet, alors qu'en 1907 les chemins de fer nationalisés ont été transférés directement à l'État qui les exploite au moyen d'une entreprise autonome dépendant du ministère des Transports, en ce qui concerne l'exercice des activités de production, de distribution et de vente de l'énergie électrique, un organisme public a été spécialement créé (l'Ente Nazionale per l'energia elettrica, E.N.E.L.), soumis à la surveillance du ministère de l'Industrie et du Commerce mais doté, néanmoins, d'une large autonomie.

Le transfert des entreprises nationalisées à l'E.N.E.L. a été effectué, suivant en cela un système déjà introduit par la réforme agraire, non pas à l'aide d'actes administratifs, mais au moyen de décrets législatifs délégués. De cette manière, le contrôle de la légitimité de ces derniers a été fait non par le Conseil d'État, mais par la Cour constitutionnelle, sans préjudice toutefois, de la compétence de l'autorité judiciaire de droit commun en ce qui concerne les indemnisations.

Toujours au sujet des interventions directes de l'État dans l'économie, il nous semble intéressant — avant de nous occuper des organismes publics économiques et des sociétés à participation de l'État — de faire un certain nombre de remarques sur les constructions populaires et à bon marché, où l'on trouve toutes les différentes formes d'action directe et indirecte des pouvoirs publics dans le secteur de l'économie.

Comme il a été déjà dit, la législation italienne prévoit avant tout (décret royal n° 1165 du 28 avril 1938) une ample série de mesures (exemptions fiscales, contributions, facilités de crédit, possibilité d'avoir recours à l'expropriation pour cause d'utilité publique des terrains de construction) en faveur des coopératives de construction constituées en vue de bâtir des maisons d'habitation (non de luxe) à allouer en propriété aux associés. Ces derniers ne doivent pas être déjà propriétaires d'une habitation adéquate et leurs revenus provenant de sources autres que le travail, ne doivent pas dépasser certaines limites. Des bénéfices semblables sont prévus pour tous les organismes publics et privés qui, sans poursuivre des buts lucratifs, construisent des maisons d'habitation à allouer en propriété à des particuliers.

Notre législation prévoit ensuite, et depuis longtemps, l'existence d'organismes publics spéciaux ayant pour objet la construction de logements à bon marché mis à la disposition de ceux qui en sont dépourvus. Il s'agit des Instituts autonomes pour les habitations populaires, de l'Institut national pour les habitations des employés de l'État, et d'autres de moindre importance. Les logements construits par ces organismes étaient destinés, au début, à être donnés en location exclusivement. A une époque récente, il a été prévu d'allouer ces logements en propriété aux locataires sous certaines conditions (décret du Président de la République n° 2 du 17 janvier 1959).

Un organisme public à caractère national, ayant pour objet la construction de logements à allouer en propriété aux travailleurs, a été enfin créé après la guerre. Il s'agit de la « Gestione INA-Casa » (cette gestion a été créée par la loi n° 43 du 28 février 1949 comme organisme doté de la personnalité juridique, mais reliée à l'Institut national des Assurances), transformée par la suite en « Gestione Casa per Lavoratori, GESCAL » (loi n° 60 du 14 février 1963), organisme autonome soumis à la surveillance du ministère

du Travail. Cet organisme construit directement, sur la base d'un plan national, des logements à allouer en propriété aux travailleurs sur la base de classements spéciaux établis en relation avec l'état de besoin de ces derniers. La possibilité de financer des coopératives de constructions formées par les travailleurs est également prévue.

La matière des logements populaires donne lieu à des litiges où sont concernées toutes les différentes phases d'application de la législation complexe qui a été mentionnée ci-dessus : l'établissement des listes de classement des aspirants assignataires, les actes d'assignation, la fixation du prix à payer pour les logements cédés en propriété, etc. La compétence pour connaître de ces litiges est répartie entre le Conseil d'Etat et l'autorité judiciaire de droit commun.

9. Considérons maintenant les organismes publics qui constituent une des formes les plus importantes pour l'exercice d'une activité d'entreprise par l'Administration publique.

Il y a lieu de remarquer qu'en Italie, l'exploitation directe par l'Administration de l'État des entreprises industrielles n'est pas très étendue.

Les exemples les plus notoires sont ceux des chemins de fer, des services des Postes et Télégraphes (et l'Administration des postes fournit aussi un certain nombre de services de banque : comptes-courants postaux et livrets de dépôt et d'épargne), de l'entreprise des Téléphones de l'État (qui dépend directement du ministère des Postes et des Télécommunications lequel, cependant, n'exploite qu'un secteur restreint des services téléphoniques), de l'Imprimerie nationale (de laquelle fait aussi partie l'Atelier des papiers et valeurs pour l'impression des billets de banque), d'un certain nombre de manufactures et de laboratoires dépendant de l'Administration militaire, de la frappe des monnaies, de la Caisse des prêts et dépôts (qui dépend du ministère du Trésor et qui exploite un certain nombre de services de banque particuliers).

Dans la plus grande partie des cas mentionnés, on a cherché, au moyen de la création d'entreprises autonomes, à concilier les caractéristiques de l'organisation administrative de l'État avec les exigences d'une gestion rapide et efficace. Ces entreprises sont en partie dégagées de l'application des règles rigides qui régissent la comptabilité de l'État et elles sont gérées en suivant des principes techniques le plus possible semblables à ceux qui régissent les entreprises privées.

En revanche, le secteur de la vie économique nationale dans lequel les organismes publics économiques opèrent, revêt une importance beaucoup plus grande.

Sont considérés comme organismes économiques, les organismes publics créés avec pour objet exclusif ou prépondérant l'exercice d'une activité économique; ils sont dotés d'une organisation interne régie par le droit public, mais à l'extérieur, ils opèrent, dans la majorité des cas, en régime de concurrence libre et, en toutes circonstances, en se servant des instruments juridiques et économiques communs à toutes les entreprises privées.

Rappelons, parmi les nombreux organismes de ce type, ceux qui sont les plus importants.

La fonction d'institut d'émission est exercée, en régime de monopole, par la Banque d'Italie laquelle exerce, en outre, une surveillance sur toutes les autres banques, publiques et privées.

Comme il a été déjà mentionné, les organismes suivants sont des organismes de droit public : le Banco di Napoli, le Banco di Sicilia, la Banca Nazionale del Lavoro, le Monte dei Paschi di Siena, l'Istituto San Paolo de Turin et d'autres instituts d'importance moindre, ainsi que les Caisses d'Épargne. Tous ces instituts opèrent en régime de concurrence avec les banques du secteur privé.

L'Institut pour la reconstruction industrielle (I.T.I.) est un organisme public, créé par le décret-loi royal n° 51 du 23 janvier 1933. Il est le holding le plus colossal existant en Italie et il contrôle une longue série de sociétés opérant dans les secteurs les plus divers de l'économie nationale.

Citons, parmi les sociétés les plus importantes dont la majorité des actions appartient à l'I.R.I., les suivantes : les sociétés des téléphones, la R.A.I.-T.V. (qui exploite en régime de monopole légal des services de la télévision et de la radiodiffusion et qui est assujettie à un régime juridique spécial ayant pour objet de garantir l'objectivité des informations transmises), la Finmare (une société financière qui contrôle les quatre plus importantes compagnies de navigation italiennes exploitant des services de ligne), l'Alitalia, la Finsider (une société financière qui contrôle une grande partie du secteur national de la

sidérurgie), la Fincantieri (qui contrôle une bonne partie des chantiers navals italiens), la Finmeccanica (qui contrôle quelques-unes des plus importantes industries mécaniques italiennes, parmi lesquelles se trouvent l'Alfa Romeo et la Breda). Un certain nombre de grandes banques du secteur privé sont également contrôlées par l'IRI.

Dans la plus grande partie des cas, la participation de majorité de l'IRI au capital actions des sociétés précitées n'est pas rendue obligatoire par une disposition de loi. Il s'ensuit que moyennant une simple opération de vente d'actions, ces entreprises pourraient sortir de la sphère du contrôle public. Dans d'autres cas, en revanche, la loi prescrit que l'IRI doit être titulaire de la majorité des actions (c'est ainsi que, par exemple, les conventions pour l'exploitation des sociétés des téléphones et la convention entre la RAI-TV et le ministère des Postes et Télécommunications obligent ces sociétés à être des sociétés dans lesquelles l'IRI a une participation de majorité).

L'Ente Nazionale Idrocarburi (ENI), créé par la loi n° 136 du 10 février 1953, a pour objet l'exercice en régime d'exclusivité de l'activité de recherche et d'exploitation de gisements d'hydrocarbures, ainsi que la construction et l'exploitation des canalisations pour le transport des hydrocarbures provenant du sous-sol national.

L'ENI contrôle plusieurs sociétés associées, parmi lesquelles se trouve l'Azienda Generale Italiana Petroli (AGIP) qui est la société pétrolière italienne la plus importante.

Il a déjà fait mention de l'ENEL qui exerce, en régime de monopole, les activités de production, de distribution et de vente de l'énergie électrique.

L'Istituto Nazionale delle Assicurazioni est l'un des plus importants instituts d'assurance italiens. Il a été créé par le décret-loi royal n° 966 du 29 avril 1923 et il opère en régime de concurrence, avec les compagnies d'assurance privées.

Les organismes publics qui ont été créés dans le dessein de favoriser le développement de certaines régions ou de certains secteurs de l'économie nationale se trouvent dans une position particulière.

Le plus important de ces organismes est la Cassa per il Mezzogiorno qui a été créée par la loi n° 646 du 10 août 1950 et réorganisée par la loi n° 634 du 29 juillet 1957. Cette Caisse a pour objet de promouvoir le développement économique de l'Italie méridionale et insulaire.

Les organismes créés en vue du développement de l'agriculture méritent une mention particulière. Ils ont été constitués par la loi n° 948 du 23 juin 1962, par la transformation des organismes publics de bonification et de réforme agraire qui, eux, étaient réglementés par une série de lois précédentes dont la plus ancienne remontait à l'an 1939.

En parlant de l'IRI, il a été déjà fait mention de l'importance dans la vie économique italienne du phénomène des sociétés où la majorité du capital actions est contrôlée par l'État ou, aussi, par le truchement d'un organisme public. Sous l'angle juridique, ces sociétés demeurent des sociétés de droit privé, auxquelles s'appliquent, en principe, les règles du Code civil sur les sociétés par actions. Il existe toutefois parmi ces règles, un certain nombre (art. 2458 à 2460) qui concernent les sociétés à participation de l'État ou d'organismes publics. Ces règles ont pour objet la possibilité de déroger aux normes de caractère général relatives à la nomination des administrateurs et des commissaires aux comptes.

Parmi les dispositions contenues dans la législation administrative concernant les sociétés en question, la loi n° 259 du 21 mars 1958 mérite une mention particulière. Cette loi prévoit que pourront être assujettis au contrôle de la Cour des Comptes tous les organismes, y compris les sociétés à participation de l'État, au bilan desquels l'État contribue directement à l'aide de contributions ou de cessions de recettes du Trésor. C'est en se fondant sur cette loi, qu'ont été soumises au contrôle de la Cour des Comptes, entre autres sociétés, la RAI-TV et les sociétés de navigation « Italia », « Lloyd Triestino », « Tirrenia » et « Adriatica ».

10. L'existence de tant d'organismes économiques publics et de sociétés à participation de l'État pose naturellement des problèmes d'ordre juridique délicats.

La coordination de l'activité des entreprises publiques entre elles et avec les entreprises relève, du point de vue de la politique économique générale, de la compétence du ministère du Budget et du Plan.

Le contrôle de l'IRI, de l'ENI et de « toutes les autres entreprises à participation directe ou indirecte de l'Etat », est confié au ministère des Participations de l'Etat, institué par la loi n° 1589 du 22 décembre 1956.

Une préoccupation constante des mesures législatives concernant les organismes économiques publics et les sociétés à participation de l'Etat a été d'en assurer la gestion économique. En rapport avec cette exigence, la faculté a été prévue d'assujettir, comme il a été déjà dit, ces organismes et ces sociétés au contrôle de la Cour des Comptes dans les cas où l'Etat donne une contribution à leurs bilans.

Le contrôle de la Cour des Comptes s'exerce cependant sous une forme très différente de celle prévue pour l'Administration de l'Etat; en particulier, les exigences des activités industrielles et commerciales excluent — comme c'est d'ailleurs le cas pour les entreprises autonomes de l'Etat — l'application du principe général de la législation italienne en vertu duquel les actes importants ne sont souvent valides que s'ils ont été enregistrés à la Cour des Comptes.

Le contrôle de la Cour des Comptes sur les organismes mentionnés par la loi n° 259 de 1958 se réalise de la manière suivante :

- a. Examen des comptes définitifs et des bilans des organismes; la Cour en réfère ensuite au Parlement;
- b. Faculté de formuler des observations sur les principes de la gestion, au ministère du Trésor et au ministère qui exerce la surveillance de l'organisme;
- c. Intervention, dans certains cas, d'un magistrat de la Cour des Comptes aux séances du Conseil d'Administration et du Collège des commissaires aux comptes.

En ce qui concerne plus particulièrement les fonctions juridictionnelles du Conseil d'Etat, il y a lieu de remarquer que l'activité extérieure des organismes publics économiques et des sociétés à participation de l'Etat n'est pas exercée au moyen d'actes administratifs, mais par le truchement d'actes de droit privé. Ce qui a pour effet d'exclure la compétence du juge administratif.

Entrent, en revanche, dans la sphère de juridiction du Conseil d'Etat, les recours éventuels contre les mesures concernant l'organisation interne des organismes publics économiques, la nomination des administrateurs, etc.

Sont également susceptibles de faire l'objet d'un recours en Conseil d'Etat, les mesures qui assujettissent un organisme ou une société donnés au contrôle de la Cour des Comptes.

II. Au terme de cet exposé, nécessairement sommaire étant donné l'ampleur et la complexité de la matière, nous allons essayer de dégager quelques conclusions.

La législation économique a pris en Italie un énorme développement, en suivant une ligne que l'on estime voulue, au point que la Constitution prévoit la possibilité d'une définition législative du plan national (art. 41, 3° alinéa : « la loi fixe les programmes et les contrôles opportuns afin que l'activité économique publique et privée puisse être orientée et coordonnée vers des fins sociales »).

Cette adresse législative fait qu'il est nécessaire de préparer des instruments aptes à garantir la légalité d'une action des pouvoirs publics qui s'oriente vers des fins et assume des formes inconnues du législateur à l'époque où les juridictions administratives furent organisées.

Cette exigence de légalité a aussi un profil constitutionnel qui en est, en réalité, l'aspect le plus important.

Il faut éviter que les organismes publics économiques et les sociétés à participation de l'Etat ne se transforment en instruments au service, non de la collectivité, mais des partis se trouvant au pouvoir, ou ne deviennent des centres de pouvoir détachés des organes constitutionnels responsables sous le profil politique devant le Parlement et le pays (on a déjà parlé du danger d'un « nouveau féodalisme »).

Il y a encore de nombreux problèmes particuliers qui surgissent en rapport avec chacune des formes de l'activité économique de l'Etat : ils vont du danger de voir s'établir des gestions chroniquement déficitaires jusqu'au problème de la garantie du caractère objectif des services de télévision et de radiodiffusion.

On peut affirmer en toute tranquillité que le Conseil d'État et les autres organes de la justice administrative ont fait tout ce qui était en leur pouvoir dans le cadre des lois en vigueur, pour assurer la légalité de l'action administrative dans ce secteur si délicat. De même, la Cour constitutionnelle, grâce à son contrôle de la légitimité constitutionnelle des différentes lois en matière économique, et la Cour des Comptes, en contrôlant la gestion des organismes assujettis à ce contrôle, ont exercé une action méritoire et importante.

Il y a cependant lieu de se demander si les instruments qui sont mis à la disposition du juge sont suffisants et, surtout, s'ils sont adaptés à cette matière particulière.

Cette question — qui soulève un problème *de jure condendo* — sort du sujet du présent rapport qui ne veut être autre chose qu'un exposé du droit en vigueur. Il est en tous les cas possible d'affirmer en règle générale qu'on ne pourra jamais disposer d'un système pleinement satisfaisant de contrôle de l'action des pouvoirs publics dans le domaine de l'économie tant que la législation en cette matière n'aura pas fait l'objet d'un système organique qui délimitera avec un certain caractère définitif les sphères d'action attribuées à l'activité économique publique et à l'activité économique privée, et qui dotera de structures claires et précises les instruments d'action des pouvoirs publics, en éliminant certaines immixtions dangereuses d'éléments publicistes et privatistes.

Après quoi, mais uniquement alors, on pourra arriver à l'organisation définitive des contrôles préalable et répressifs visant à assurer, dans ce domaine également, la pleine et parfaite application des principes d'un état de droit.

EXAMENDU CAS N° 1 (1)

Dans le cas d'espèce, la défense de l'Administration a soulevé deux exceptions préjudicielles, à savoir :

- a. Qu'il s'agit d'un acte politique ne pouvant faire l'objet d'un recours en justice;
- b. Que l'entreprise requérante n'est pas titulaire d'un intérêt protégé légalement et donnant droit à la concession d'une contribution.

Si elles étaient reconnues comme étant fondées, ces deux exceptions aboutiraient à la déclaration du défaut de juridiction du Conseil d'État.

Il est cependant hors de doute que suivant la jurisprudence italienne elles seront repoussées.

Il y a lieu de remarquer en ce qui concerne la première exception, que la jurisprudence du Conseil d'État a posé des limites très étroites et rigoureuses à la notion d'acte politique. Il a été exclu, notamment, qu'on puisse définir comme telle une mesure administrative influencée par des considérations politiques ou à propos de laquelle l'autorité qui l'a émise, tout en exerçant un pouvoir administratif n'en a pas néanmoins poursuivi accidentellement un but politique.

Les mesures qui ont leur cause objective dans la direction suprême et générale de l'État sont considérées comme étant des actes politiques.

Par exemple, la nature politique a été reconnue aux décrets émis par le chef de l'État concernant la dissolution des Chambres, la ratification des traités internationaux, la nomination des représentants diplomatiques à l'étranger (mais non les dispositions concernant le *statut* et la carrière des diplomates) et, avant la Constitution républicaine, la proclamation de l'état de siège (avec la Constitution actuelle, il est douteux que de tels décrets soient possibles, constitutionnellement parlant; quoi qu'il en soit, la chose ne s'est pas vérifiée en fait).

A la lumière de ces considérations, il apparaît clairement que la décision d'octroi ou de refus des contributions, ou d'autres bénéfices, à une entreprise, même si elle a été influencée par des considérations d'ordre politique, ne constitue pas un acte politique soustrait au contrôle du juge administratif.

Il y a lieu de relever, au sujet de la deuxième exception préjudicielle, que la législation italienne applicable au cas de l'espèce (la loi n° 634 du 20 juillet 1957, notamment) prévoit des interventions publiques tendant à promouvoir l'implantation et l'expansion d'activités de production dans certains ter-

(1) Voir l'énoncé du cas n° 1, p. 11

ritoires déterminés (en particulier le Mezzogiorno et un certain nombre de « zones sous-développées » dans la partie restante du territoire national).

Il s'agit là de finalités d'ordre social et économique qui sont poursuivies au moyen de l'activité directe d'organismes publics (en particulier, la « Cassa per il Mezzogiorno ») ou par l'activité de particuliers qu'on sollicite et auxquels on accorde des encouragements particuliers (octroi de contributions, prêts à des conditions de faveur, exemptions fiscales et autres similaires).

Le particulier est sollicité pour construire des installations industrielles nouvelles, ou développer celles déjà existantes dans les territoires sus-indiqués, et cela, précisément parce que l'intérêt qu'il a à exercer une activité économique donnée coïncide avec l'intérêt public d'assister à une expansion économique et sociale des régions visées par la loi.

Pour autant qu'il coïncide avec l'intérêt public, l'intérêt privé est donc protégé, mais indirectement. Une situation vient ainsi se créer qui, suivant le droit italien, donne naissance à la notion d'intérêt légitime (situation subjective privée, protégée en tant que coïncidant avec l'intérêt public et, par incidence, avec la réglementation normative de ce dernier) dont la protection est confiée, dans sa phase contentieuse, à la juridiction du Conseil d'État.

C'est précisément la coïncidence de l'intérêt privé avec l'intérêt public qui « confère au particulier la position de porteur d'un pouvoir visant à rétablir l'ordre juridique violé par l'Administration » (Séance plénière des sections juridictionnelles du Conseil d'État, décision n° 1 du 8 janvier 1966).

Il apparaît donc évident que l'entreprise requérante est « porteuse » d'un intérêt protégé en droit, parce que son intérêt à obtenir la contribution coïncide *in abstracto* avec l'intérêt public au développement économique du Mezzogiorno et des autres zones sous-développées du territoire national.

Quant au fond du litige, on remarquera que le Conseil d'État rejettera la thèse défensive de l'Administration suivant laquelle elle n'aurait pas été tenue de motiver sa décision de refus, parce qu'il s'agit de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire.

En effet, la nature discrétionnaire du pouvoir exercé par l'Administration ne dégage pas celle-ci, suivant notre jurisprudence, de l'obligation de motiver son propre choix, lorsque l'exercice de son pouvoir a une incidence sur des droits subjectifs ou des intérêts légitimes.

A part les cas relativement rares dans lesquels l'obligation de motiver les décisions est prévue expressément par une disposition légale ou réglementaire, cette affirmation de la jurisprudence trouve son fondement dans les principes qui régissent la matière du détournement de pouvoir.

Pour pouvoir contrôler si l'acte répond à sa cause juridique (c'est-à-dire s'il vise en réalité à poursuivre l'intérêt public donné en vue duquel la loi a conféré un pouvoir déterminé à l'Administration), le juge administratif doit connaître les motifs qui ont déterminé le choix de l'autorité publique.

Il est évident qu'il n'est pas demandé que la motivation des mesures administratives soit aussi ample que celle des décisions de justice; mais un *minimum* de motivation doit exister pour permettre d'identifier le but que l'Administration poursuit en substance et les motifs de sa décision.

Ce contrôle n'empiète pas sur les évaluations d'opportunité qui sont réservées à l'Administration. En effet, la décision du juge administratif ne porte pas sur le mérite des motifs adoptés par l'Administration (sauf cas exceptionnels, prévus par la loi), mais il se limite à vérifier :

- a. Qu'une motivation existe et qu'elle ne contient pas d'affirmations qui seraient contraires à la logique ou manifestement contradictoires;
- b. Que cette motivation répond à la nature de la disposition, du pouvoir exercé et de l'intérêt public poursuivi;
- c. Que cette motivation n'est pas en contraste logique (illogisme manifeste) ou de fait (déformation des faits) avec les actes de la procédure administrative qui a précédé renonciation de la décision (actes de l'instruction, avis) ou avec des décisions émises, plus ou moins à la même époque, et concernant des cas similaires (inégalité de traitement).

Les considérations développées ci-dessus permettent d'écartier une exception ultérieure que la défense de l'Administration pourrait soulever, à savoir, que les critiques de l'entreprise requérante auraient une incidence sur le fond de la disposition attaquée.

Au sujet de cette dernière thèse de la défense de l'Administration, Il y a lieu de remarquer que par elle, la défense soutient, en substance, que la mesure attaquée serait à considérer comme étant toujours motivée cela, parce que la nature même de l'activité que l'entreprise avait l'intention d'exercer (installation d'un nouveau studio cinématographique et développement de l'activité de production et de distribution de films) ne rentrerait pas dans la notion d'« activité industrielle » et serait, en tout cas en dehors de celles dont le Gouvernement, pour des motifs de politique économique, entend favoriser le développement.

Même cette dernière ligne de défense ne trouverait que difficilement un accueil favorable auprès du Conseil d'État italien.

Etant donné, en effet, que la mesure ne contient pas de réelle motivation, la thèse de l'Administration pourrait être accueillie uniquement si l'activité à laquelle se réfère la demande de contribution était telle qu'elle paraisse manifestement étrangère au champ d'application de la loi, rendant ainsi sans valeur une motivation spécifique qui est inutile et n'a plus sa raison d'être devant la simple énonciation de l'activité elle-même.

Or, cela ne saurait certainement pas être soutenu dans le cas d'espèce.

L'activité industrielle est définie dans notre Code civil (art. 2195, par. 1) comme étant celle « visant à la production de biens et de services ». La production de films entre apparemment dans cette notion ample, parce qu'elle vise à produire un bien particulier. D'un autre côté, l'installation d'un studio de cinéma implique l'emploi de capitaux et de main-d'œuvre, ainsi que l'exercice d'activités économiques au sujet desquelles on ne saurait exclure *a priori* qu'elles rentrent dans les finalités poursuivies par la loi en discussion.

La distribution de films semble effectivement rentrer dans les activités commerciales que l'article 2195 définit à son paragraphe 2 comme étant les activités « intermédiaires dans la circulation des biens ». Mais à ce qu'il semble, l'activité de distribution a été considérée, toutefois, par l'entreprise requérante comme étant auxiliaire et accessoire à celle de production; et en tout cas, la décision attaquée ne distingue pas entre les deux activités.

En ce qui concerne le dernier aspect de la thèse soutenue par l'Administration, on relève qu'il est possible d'admettre que cette dernière, à la suite d'une directive de caractère général, puisse favoriser pour des motifs de politique économique, certaines activités industrielles plutôt que d'autres; mais, toutefois, pour fixer les limites dans lesquelles ce pouvoir peut être exercé, il serait nécessaire de se référer à un texte de loi précis. Quoiqu'il en soit, il est à retenir que là où la loi prévoit la concession de facilités aux activités industrielles en général, l'Administration ne peut, même par le truchement de directives de caractère général, exclure complètement certaines activités, mais seulement fixer des critères préférentiels et donner des directives en vue de la répartition des fonds disponibles.

D'autre part, l'Administration aurait dû émettre un acte administratif de caractère général (circulaire, directive de principe), proprement motivé, auquel elle doit se référer dans chacune de ses décisions de refus (motivation *ob relationem*) et qu'elle doit déposer à l'instance.

Il semble que rien de tout cela n'ait été fait dans le cas d'espèce où la défense de l'Administration se limite, apparemment, à affirmer l'existence de cette directive de caractère général.

Il y a lieu par ailleurs de remarquer que dans le cas où les hypothèses soulignées ci-dessus se seraient réalisées, l'entreprise requérante aurait dû, d'après notre jurisprudence, attaquer à l'aide de motifs additionnels la circulaire ou tout autre acte du genre, après son dépôt à l'instance; le juge administratif aurait dû ensuite contrôler si cet acte était ou n'était pas légitime.

En conclusion, notre Conseil d'État aurait certainement abouti dans le cas d'espèce à une décision accueillant la demande de l'entreprise requérante. Cette décision aurait comporté l'annulation de la mesure incriminée refusant les bénéfices demandés : ce qui aurait entraîné pour l'Administration le devoir de procéder à un nouvel examen de la demande présentée par l'entreprise et de se décider dans un sens positif ou, de nouveau négatif, mais cette fois, en exposant les motifs de son refus. Naturellement, la nouvelle décision de refus aurait été susceptible d'un nouveau recours de la part de l'entreprise.

Dans l'hypothèse où, après la décision d'annulation, l'Administration ne prendrait aucune disposition l'entreprise pourrait s'adresser au Conseil d'État en se fondant sur le paragraphe 4 de l'article 27 du Texte Unique des lois sur le Conseil d'État qui règle la procédure d'exécution relative à la chose jugée. Dans cette éventualité le Conseil d'État qui dans ce cas compétent est pour juger sur le fond, émettrait les dispositions qu'il retiendrait comme les plus opportunes (en règle générale, un délai péremptoire serait fixé à l'Administration qui devrait, dans ce délai, exécuter sous peine d'engager la responsabilité civile et, parfois, pénale des fonctionnaires transgressés; mais rien n'empêcherait le Conseil d'émettre une décision en substitution de la mesure administrative).

EXAMEN DU CAS N° 2 ⁽¹⁾

La jurisprudence italienne n'a pas encore eu à affronter un cas présentant des analogies avec celui qui est soumis à notre examen. Par conséquent, la solution qui est ici proposée est encore plus discutable que celle concernant le cas n° 1, celui-ci ayant soulevé des questions de principe sur lesquelles la jurisprudence s'est déjà prononcée.

Cela dit, remarquons que l'article 81, 3^e alinéa de la Constitution édicte qu'« avec la loi d'approbation du budget on ne peut créer de nouveaux impôts ni de *nouvelles dépenses* ».

Suivant la doctrine la plus accréditée en Italie, et que la règle constitutionnelle précitée confirme, la loi budgétaire de l'Etat n'a qu'une valeur formelle tandis que chacune des dépenses et chacune des recettes d'impôt doivent trouver leur titre dans une disposition de loi « substantielle ». L'inscription de contributions, effectuée par la loi budgétaire, sans qu'aucune disposition légale les prévoit, serait donc contraire à l'article 81 de la Constitution.

Il semble que l'on doive aboutir à une conclusion identique en ce qui concerne les exemptions fiscales, étant donné qu'il ne semble guère admissible que par le truchement de la loi « formelle » du budget, on puisse modifier la loi « substantielle » précédente qui prévoit l'impôt. Il y a lieu, toutefois de tenir compte de ce que, suivant une partie de la doctrine du secteur fiscal, les exemptions d'impôt pourraient être accordées même au moyen d'actes administratifs de caractère général (et, par conséquent, à plus forte raison, au moyen de la loi budgétaire). En fait, c'est à ce moyen qu'il a été fait recours dans un certain nombre de cas d'urgence (alluvions, tremblements de terre et autres calamités nationales).

Pour la solution du cas examiné, on doit supposer que l'article 81 de la Constitution n'avait pas été respecté par les Chambres lors de l'approbation de la loi budgétaire.

On suppose donc que l'inscription au budget a eu lieu et qu'on ne discute pas le point de savoir si cette inscription est ou n'est pas entachée d'inconstitutionnalité.

Sur la base de la loi budgétaire, l'Administration accorde donc contributions et exemptions fiscales. Il est légitime sur ce point de se demander si l'Administration procède à ces fins au moyen d'actes administratifs ou en concluant des contrats de droit privé.

L'acte administratif est l'instrument normalement utilisé en Italie pour des concessions de ce genre. Mais en vue de la solution à donner au cas d'espèce, nous tiendrons compte aussi de l'autre éventualité.

Il faut distinguer différentes hypothèses.

Dans une première hypothèse, qui est aussi celle dont la solution est la plus aisée, on suppose que les bénéfices ont été accordés par un acte administratif ayant une durée égale à celle de l'exercice financier pour lequel l'inscription au budget a été prévue, c'est-à-dire un an. Dans ce cas, il n'y a aucun doute : l'Administration pourrait en toute légitimité refuser une nouvelle concession des bénéfices si elle se rend compte de l'inutilité de celle-ci pour atteindre les objectifs de politique économique qu'elle s'était fixés. Étant donné que l'évaluation faite par l'Administration procède de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire, elle ne saurait être mise en discussion devant le Conseil d'État, si ce n'est sous l'aspect de la pertinence et de la logique de sa motivation. Si la décision de l'Administration est motivée et que la motivation n'est pas entachée d'un vice dans sa logique, les recours des entreprises seront certainement repoussés, tandis qu'une action devant le juge de droit commun ne saurait même pas être envisagée.

(1) Voir l'énoncé du cas n° 2, p. 12.

L'hypothèse selon laquelle les bénéfiques ont été accordés par des actes administratifs d'une durée de plusieurs années est plus délicate. Il y a lieu ici de distinguer entre différentes sous-hypothèses.

La première de celles-ci est que les inscriptions n'ont plus été reportées au budget. Il est évident que les entreprises ne pourraient prétendre qu'il y soit procédé, étant donné que l'approbation du budget est un acte du Parlement contre lequel aucune prétention juridique ne saurait être envisagée.

Mais en ce qui concerne les effets de l'absence d'inscription, il faudrait savoir quelle est la voie que l'Administration a suivie pour arriver à ne pas faire correspondre les contributions et les autres bénéfiques. La voie juridiquement correcte serait, celle de la révocation des concessions avec effet *ex nunc*, ce qui enlèverait à ces dernières tout titre légal. En effet, et comme il a été répété plusieurs fois, une règle "substantielle" n'a jamais existé, tandis que le titre formel, représenté par l'inscription au budget et la note explicative y relative, est venu à manquer.

La mesure de révocation sera donc légitime et les recours à son encontre seront repoussés.

La chose se compliquerait si l'Administration au lieu de procéder à une révocation avec effet *ex nunc*, procédait à une annulation d'office avec effet *ex tunc*. En effet, on ne se trouverait pas ici en présence d'une question d'illégitimité des mesures qui, à tort ou à raison, trouvaient leur fondement dans la loi budgétaire, mais bien de la violation par cette loi d'une règle constitutionnelle.

En revanche, le comportement de l'Administration serait certainement entaché d'illégitimité si elle se limitait, en présence d'un acte de concession ayant une durée de plusieurs années, à refuser le paiement des contributions sans avoir procédé au préalable à la révocation ou à l'annulation de la mesure qui les avait accordées. Dans ce cas, les décisions de refus, quelle que puisse être leur motivation, seront annulées par le Conseil d'État.

Nous devons maintenant supposer que la loi budgétaire continue à reporter au budget l'inscription des contributions, mais que l'Administration, en ayant constaté l'inutilité au regard de la réalisation des objectifs qu'elle se proposait d'atteindre, veuille les interrompre.

Comme il a déjà été dit, le simple refus, sans avoir au préalable procédé à l'annulation de l'acte de concession, serait — et ici à plus forte raison — illégitime.

Il y a lieu à présent de se demander si dans ce cas l'Administration pourrait légitimement annuler ou révoquer ledit acte de concession.

Ce qui a été dit ci-dessus est valable en ce qui concerne l'annulation d'office : il s'agit d'un cas absolument nouveau et très délicat, à propos duquel il serait possible de fournir des arguments en faveur ou contre la thèse de l'Administration.

En ce qui concerne la révocation, celle-ci devrait être motivée par un changement dans la situation économique en vue de laquelle la concession avait été accordée. Une telle révocation ne serait admissible que si l'Administration s'en était réservé le droit, d'une manière ou d'une autre, dans les actes de concession. Dans le cas où un droit de ce genre n'aurait pas été prévu, il est difficile que la mesure de révocation puisse se soustraire à l'annulation prononcée par le juge administratif.

Nous arrivons à présent à l'hypothèse où, au lieu d'octroyer les contributions et les exemptions par un acte administratif, l'Administration aurait conclu des contrats avec les entreprises.

La distinction faite dans le cas d'espèce entre contrats de droit privé et contrats administratifs, ne revêt aucune importance au regard de la législation, car l'existence même des « contrats de droit public » est contestée par une large partie de la doctrine et que, quoi qu'il en soit, on leur applique les règles qui régissent les actes administratifs unilatéraux.

Nous devons donc admettre l'hypothèse selon laquelle l'Administration a conclu un contrat de droit privé. Dans cette hypothèse, elle est tenue d'exécuter les stipulations contractuelles et cela, dans tous les cas, que l'inscription ait été ou n'ait pas été reportée dans les budgets des années successives. Suivant la législation italienne, l'action relèverait de la compétence du juge de droit commun.

Pour se soustraire aux conséquences du contrat, l'Administration n'aurait qu'une seule voie à suivre : celle de procéder à l'annulation d'office par la voie administrative de sa propre décision de contracter, pour cause d'illégitimité : ce qui rendrait le contrat caduc, avec effet *ex tunc*.

Les recours contre des décisions de ce genre sont de la compétence du Conseil d'Etat.

ITALIE

Au sujet du caractère légitime ou non de l'annulation d'office, les considérations qui ont été déjà illustrées à propos de la décision analogue adoptée à l'égard d'un acte unilatéral de concession sont valables. On pourrait d'ailleurs ajouter encore un argument en faveur de la thèse de l'Administration, savoir, que la simple prévision de budget, sans qu'une norme substantielle existe, pouvait sans doute autoriser l'Administration à émettre des actes administratifs, mais ne pouvait jamais l'autoriser à conclure un contrat. Et cela, d'autant plus que toute la matière des contrats de droit privé de l'Administration est réglée minutieusement par la loi sur la compatibilité de l'Etat. Si elle se base sur cet argument la disposition d'annulation par la voie administrative de la décision de contracter (et, donc, pratiquement, l'annulation du contrat) pourrait très probablement résister victorieusement aux attaques en justice des intéressés.

En ce qui concerne la question de la juridiction, on remarque que d'après le système italien de la répartition des compétences juridictionnelles, si l'Administration s'était servie d'actes administratifs pour la concession des facilités, actes évidemment rattachés à l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire, les recours devraient être portés devant le Conseil d'Etat. Mais si, en revanche, l'Administration avait conclu des contrats de droit privé, alors les différends relatifs à ceux-ci ressortiraient de la compétence du juge de droit commun.

Pour ce qui a trait au dédommagement, ici aussi il faut distinguer selon l'instrument juridique utilisé par l'Administration, ainsi que, naturellement, selon le résultat du recours.

Si l'Administration a émis des actes administratifs et que l'annulation d'office ou la révocation de ceux-ci a été reconnue comme étant légitime, les particuliers n'auront alors droit à aucune réparation.

Dans le cas d'annulation par le Conseil d'Etat des actes refusant de continuer à faire face aux contributions, l'Administration sera tenue de continuer à les verser, y compris les arriérés, et cela, jusqu'au terme de l'échéance prévue dans l'acte de concession originaire ou jusqu'à la date à laquelle l'Administration aura réussi, le cas échéant, à rendre légitimement inopérant ledit acte de concession.

Le particulier ne saurait prétendre, en sus, à des dommages et intérêts. En effet, la jurisprudence de la Cour de cassation (les questions relatives à l'indemnisation des dommages consécutifs à l'annulation d'un acte administratif sont de la compétence du juge de droit commun) est très ferme sur ce point : le dédommagement n'est dû que dans le cas où l'acte administratif entaché d'un vice d'illégitimité a une incidence sur des droits subjectifs (par exemple, dans le cas d'annulation d'un décret d'expropriation) et non pas quand il a pour objet des intérêts légitimes (situations subjectives protégées par le législateur, non pas directement, mais uniquement comme une conséquence de règles édictées principalement en vue de l'intérêt public).

Dans une situation telle que celle du cas d'espèce, où le versement des contributions n'était même pas prévu par une disposition de loi substantielle, mais uniquement par la loi budgétaire, il n'y a aucun doute que c'est l'existence d'un intérêt légitime qui serait reconnue et non pas celle d'un droit subjectif.

Si un contrat a été conclu, le juge compétent pour connaître de l'action en inexécution contractuelle condamnera l'Administration au paiement des intérêts légaux sur les arriérés, ainsi qu'à l'indemnisation des autres dommages éventuels, et cela, sur le fondement du principe général prévu à l'article 1224 du Code civil.

Dans l'hypothèse d'annulation du contrat par la voie administrative, si l'annulation est reconnue comme étant légitime, aucun problème de dédommagement ne se posera, étant donné que la jurisprudence est formelle dans le sens qu'un contrat vicié *ob origine*, à la suite du vice d'illégitimité entachant la décision de l'Administration de contracter, ne peut engendrer de droit quelconque en faveur de l'autre partie contractante.