

Rapport de la délégation italienne

présenté par

GIOVANNI PALEOLOGO

Président de section du Conseil d' Etat

LA NORME RÉGLEMENTAIRE ET SES CATÉGORIES

1. L'acte réglementaire est un acte de volonté qui règle la réalité à l'intérieur d'un système de droit. Il concerne, en principe, un nombre indéfini de situations, qui peuvent se réaliser n'importe quand, à partir du moment de son entrée en vigueur, durant une période de temps déterminée ou indéterminée. Par contre, l'acte individuel concerne une ou plusieurs situations déterminées.

Cependant, certains articles de règlements, qui ont un caractère transitoire, ne sont pas généraux et abstraits. Et la même chose est vraie pour les règlements d'organisation qui instituent des bureaux, par exemple d'un ministère ou d'une commune.

Dans ce dernier cas, il reste que l'organisation est établie pour un certains temps, le plus souvent jusqu'à la formation d'un règlement successif.

Dans le premier cas, on peut dire que des actes individuels ont été ajoutés au règlement, et prennent la même forme de celui-ci.

Se référant à une catégorie non définie de sujets, les règlements doivent être publiés, et non notifiés (2).

À la différence des actes ayant force de lois de la république, ils ne sauraient avoir d'effets rétroactifs (3).

Tandis que l'attribution au gouvernement, sous certaines conditions, du pouvoir de promulguer des actes ayant force de loi comporte l'indication d'un délai, le pouvoir réglementaire a portée permanente (4).

Si les situations changent, l'Administration peut évidemment modifier ses règlements (5); et en principe l'adoption d'un texte réglementaire ne doit pas être motivée (6).

2. Il arrive qu'une autorité administrative (7) établit des textes explicatifs de certaines lois, dans le but d'aider d'autres autorités mineures, chargées de leur exécution.

Si cependant ces dernières autorités ont une compétence exclusive, de sorte qu'aucune fonction de direction des pouvoirs discrétionnaires prévus par la loi n'est pas accordée à l'autorité qui a rédigé le commentaire, celui-ci n'a pas force de règle de droit.

Il en est de même si le texte de loi expliqué n'accorde aucun pouvoir discrétionnaire à l'organe qui doit l'appliquer. L'action de ce dernier est légitime ou illégitime selon que la loi ait été bien ou mal comprise, sans que l'opinion choisie dans le commentaire par l'autorité administrative supérieure ait aucune importance (8).

Il arrive aussi qu'une autorité organise son travail futur en se donnant des règles de procédure, ou — étant assortie d'un pouvoir discrétionnaire — des règles sur les choix qui lui sont réservés.

Bien entendu, s'il s'agit, d'une autorité qui peut former des règlements, il dépend de sa volonté qu'elle dresse un règlement d'organisation ou un acte d'organisation ayant valeur de simple règle sauf exceptions.

Cet acte d'organisation, ainsi que l'acte explicatif de la loi, n'a pas besoin d'être publié avec les formalités prévues pour les règlements.

Il crée pour les fonctionnaires qui aident le chef du bureau, des obligations vis-à-vis de ce dernier. Et la non-observance des règles générales édictées peut donner lieu au vice de détournement le pouvoir (9).

Toutefois, dans des situations particulières l'Administration peut s'éloigner des règles qu'elle-même s'est donnée, en expliquant les raisons qui la poussent à faire cela (10): ces règles admettent des exceptions, et peuvent être dérogées sans devoir être abrogées (11).

Si cependant l'Administration les suit, il est entendu qu'elle le fait, dans chaque cas, en adoptant les raisons données dans l'acte général auquel elle se réclame (12), ou résultantes de celui-ci.

Dans les cas exceptionnels où l'on déroge à un acte général, la décision administrative doit détailler les motifs de cet écart.

Les actes simplement explicatifs (à l'usage d'autres autorités) de la portée de certaines lois, et les actes d'organisation, par voie de règle sauf exceptions, de l'activité qui les forme, sont appelés circulaires, parce qu'ils circulent parmi les intéressés, sans formalités de publication.

3. Par rapport aux activités de l'État, la constitution républicaine (13) mentionne (14) les seuls règlements édictés sous l'autorité du président de la République.

Parmi d'autres formalités, ces règlements doivent être adoptés sur avis du Conseil d'État (15).

Cependant même après la constitution de 1947 l'on reconnaît que les ministres peuvent former les règlements: et il y a des lois républicaines qui leur demandent de le faire. Quant aux autres personnes juridiques de droit public, l'on n'a jamais douté que les organes placés au sommet de leur hiérarchie puissent former des règlements (16).

Très importants sont, par exemple, ceux édictés par les conseils communaux.

4. En ce qui concerne l'État, les régions et les deux provinces autonomes de Trento et de Bolzano, l'on reconnaît que le gouvernement et les juntes régionales et provinciales ont le pouvoir de former des *règlements d'exécution* des lois, respectivement adoptées par le parlement et par les conseils régionaux et provinciaux.

Les règlements d'exécution précisent, ou il y a lieu, la volonté de la loi à exécuter.

Ils peuvent cependant choisir des interprétations de cette loi qui, sans être contraires à celle-ci, sont toutefois différentes de ceux que l'interprète aurait adoptés en l'absence de la norme réglementaire.

En tout cas, ils ne doivent rien ajouter à la loi dans les matières où l'intervention publique est admise par la constitution sous réserve qu'elle ait lieu en stricte application de la loi (par exemple: libertés personnelles; impôts).

L'État et les autres personnes morales de droit public ont aussi le pouvoir de former leurs *règlements d'organisation*, concernant aussi bien les bureaux que la

fonction publique. Même ici, certaines matières sont réservées par la constitution aux lois. Tels, par exemple, le nombre et la compétence des ministères et leurs directions générales (17), et les engagements constituant une nouvelle dette pour le budget de l'État.

Tout autre sujet peut être tranché par règlement.

Une troisième catégorie est celle des règlements qui ne dépendent pas du pouvoir général de certaines autorités administratives, mais qui sont par contre rendus légitimes par les prévisions de lois particulières.

Ce sont les *règlements délégués*

Par exemple, une loi (18) permet aux ministres de fixer, dans certains domaines, des règles de droit à leur directeurs généraux et directeurs de division, par rapport à l'adoption des décisions administratives réservées à la compétence de ces derniers.

Une autre loi (19) permet au conseil des ministres de régler le traitement et les conditions d'emploi de la plupart des fonctionnaires publics, même de façon différente des lois en vigueur, si cela est fait sur la base d'un accord collectif.

5. Bien entendu, les règlements ici considérés sont ceux formés par les autorités administratives.

Par conséquent, l'on en considère pas les règlements des chambres du parlement (20); ou le règlement de procédure dicté par la Cour constitutionnelle (21), la seule autorité judiciaire italienne à qui l'on accorde le pouvoir de choisir une partie des normes à suivre avant elle.

Quant aux règlements du Conseil supérieur de la magistrature (22), et des chambres législatives des régions et des provinces autonomes, ils sont considérés comme des règlements d'organisation, formés par des autorités administratives. En effet, les uns concernent l'administration du corps judiciaire, et les autres servent au fonctionnement de certains conseils territoriaux, qui ont des fonctions administratives et législatives.

NATURE ET EFFETS DU CONTRÔLE DU JUGE ADMINISTRATIF SUR LA NORME RÉGLEMENTAIRE

6. Lorsque l'unification de la législation nationale (1865), immédiatement après la fondation du Royaume d'Italie (1861), l'on avait décidé que les individus pouvaient demander la protection du juge vis-à-vis de l'administration publique dans le seul cas de violation par celle-ci de leurs droits subjectifs.

Cela laissait dépourvus de protection judiciaire les intérêts des sujets vis-à-vis des décisions administratives prises dans des domaines sur lesquels les lois accordaient à l'autorité administrative une position de suprématie; et non pas une position semblable à celles liant entre eux les particuliers, et donnant lieu à un droit de la contrepartie.

La défense de ces simples intérêts (par exemple, à propos du choix d'un site pour édifier un bâtiment public, ou du choix des fonctionnaires publics, ou du déplacement

de ces derniers) se bornait donc au recours gracieux à l'administration.

Ce dernier point a été changé en 1889, avec la création d'une nouvelle section (la IV^{ème}) du Conseil d'Etat, pour le contentieux administratif.

La réforme rendit possible une action d'annulation, sur recours des privés et devant une autorité impartiale, des décisions administratives illégitimes, contraires aux intérêts des recourants.

C'est-à-dire, en annulation des décisions administratives contraires aux intérêts légitimes, voire fondés, des privés.

Cette discrimination entre défense devant le juge judiciaire des droits subjectifs, et défense devant le juge administratif des intérêts légitimes, a été ensuite toujours gardée, et finalement consacrée par la constitution de 1947. Dès 1889 certains intérêts légitimes étaient jugés en première instance par un juge administratif local, sauf recours en dernière instance au Conseil d'Etat statuant au contentieux.

Dès 1971 un nouvel organisme à base régionale, le tribunal administratif régional, est devenu juge administratif de droit commun en première instance, et le Conseil d'Etat statuant au contentieux s'est transformé, en principe, en simple juge de deuxième et dernier ressort.

Dès 1907 le Conseil d'Etat avait été pourvu d'une nouvelle section contentieuse (la V^{ème}) et d'une séance plénière des sections contentieuses; dès 1948, encore d'une section contentieuse (la VI^{ème}); et dès la même année d'une section spécialisée, siégeant à Palermo, pour les affaires contentieuses siciliennes.

La jurisprudence du juge judiciaire, qui doit décider en la matière, dit que la violation d'intérêts légitimes ne donne jamais lieu à obligations pour dommages et intérêts. Donc, la défense complète des intérêts légitimes repose sur la possibilité de Contraindre l'Administration à tenir, en fin de compte, un comportement légitime et, s'il s'agit d'une décision, à l'adopter comme si cela était fait au moment dû. Une défense efficace dépend bien souvent de la rapidité de l'action du juge.

En matière d'intérêts légitimes, la jurisprudence du Conseil d'Etat a tout-de-suite ajouté au *recours en annulation* des décisions illégitimes, un recours déclaratoire de l'illégitimité de l'inaction administrative.

Dans ce dernier cas, l'on déclare que le silence tenu par l'Administration est contraire à son devoir d'adopter une décision explicite; mais non nécessairement une décision favorable au requérant. La décision de l'illégitimité du silence est prise sans préjudice pour l'activité future de l'Administration.

De même que l'action en annulation s'oppose à une décision administrative considérée illégitime, l'action déclaratoire des intérêts légitimes s'oppose à l'inertie, considérée illégitime, de l'Administration.

A part la juridiction générale sur les intérêts légitimes, les différentes lois ont bientôt donné au juge administratif une juridiction exclusive sur certains droits subjectifs des particuliers vis-à-vis de l'administration publique (*recours en juridiction exclusive*).

Dans ces matières, le juge décide donc aussi bien des droits que des intérêts.

Tandis qu'en s'occupant des intérêts il se borne à contrôler si une illégitimité

existe, en s' occupant des droits il établit le rapport tout entier qui lie les parties. C' est à dire, il résout tout conflit possible en la matière (23).

Dans ce dernier cas plutôt que dans l' autre mentionné avant, on peut dire que le système italien de justice administrative connaît la distinction entre contentieux sur les intérêts légitimes et contentieux de pleine juridiction, sur les droits subjectifs.

7. La répartition des domaines des juges judiciaires et administratifs, fondée sur la distinction entre droits subjectifs et intérêts légitimes est — semble-t-il — tout à fait particulière au système italien.

On a cru nécessaire de la rappeler car elle a une grande influence sur la manière et sur les effets du contrôle de légitimité des règlements.

Avant l'institution de la IVème Section du Conseil d' Etat, la loi d' unification avait établi que les tribunaux civils ne devaient appliquer les actes de l' autorité administrative que lorsque ces derniers n' étaient pas conformes aux lois. Toutefois, les tribunaux ne pouvaient pas annuler ces actes. Leur annulation était due à l' autorité administrative (24). Comme les règlements sont des actes de l'autorité administrative, cette loi les concernait: dans n' importe quel litige entre particuliers, ou entre particuliers et Administration, le juge civil devait refuser d' appliquer les règlements qu' il considérait illégitimes.

Le contrôle était donc incident.

Il résultait en une déclaration d' illégitimité, valable entre les parties du litige, et non pas en une annulation, valable pour tous.

Il était fait d' office.

Il se bornait — selon la jurisprudence — à la légitimité formelle du règlement; comme le contrôle, par le juge de la légitimité de la loi se bornait à sa légitimité formelle (votation du même texte par les deux chambres, existence de la sanction royale et du visa du garde des sceaux, régularité de la publication).

La création de la IVème section du Conseil d' État, qui était en effet création d' un juge général sur les situations d' intérêt légitime, a changé tout cela en ce qui concerne:

a) la possibilité d' un recours au juge administratif, porté exclusivement contre une disposition réglementaire;

b) la possibilité de contrôle pour le juge administratif sur les normes réglementaires qui relèvent sur un recours administratif porté aussi sur d' autres questions.

Il est regrettable que rien n' ait été dit par le législateur sur la non application par le juge judiciaire, après la création du juge administratif, des actes administratifs individuels et des règlements.

Avant la création du juge administratif, il est clair que cette non application représentait le seul moyen d' arriver à un certain degré d' intervention de la justice dans l' administration.

Par contre, après la création du juge administratif on peut douter que la non application de l' acte administratif, individuel ou réglementaire, soit admise en faveur des parties qui auraient pu demander l' annulation de cet acte, et ont laissé inutile-

ment s'écouler le délai pour faire cela. La jurisprudence du juge judiciaire reste, à ce propos, assez nuancé et, à vrai dire, parfois contradictoire.

En ce qui concerne le contrôle des règlements par le juge administratif, il semble bon de reprendre la distinction qui vient d'être posée, entre recours à ce juge contre le seul règlement, et recours contre un acte individuel qui se fonde sur une disposition réglementaire dont la légitimité est aussi contestée.

8. La jurisprudence du Conseil d'Etat a regroupé les normes de règlement selon qu'elles soient d'application immédiate, ou qu'elles agissent sur le monde réel à travers une décision, même tout à fait liée, qui les applique (25). La première situation (normes auto-applicatives) a lieu, par exemple, quand un règlement communal établit l'horaire d'ouverture et de fermeture des magasins, ou un règlement gouvernemental détermine le traitement de certains fonctionnaires.

La seconde hypothèse (normes de volonté préliminaire) semble considérer exclusivement le comportement des autorités. Par exemple, l'on change l'âge de retraite des fonctionnaires publics. Mais lorsque l'un d'eux aura atteint cet âge, il sera mis à la retraite par une décision administrative; et reste en service jusqu'à la formation de celle-ci.

Il se pourrait donc que cette décision ne soit pas prise, à cause d'une certaine interprétation du règlement; ou que le règlement soit changé avant qu'elle ne survienne, et que l'âge de la retraite ne soit pas atteint par le fonctionnaire en question.

9. Quant au premier cas, la norme réglementaire auto-applicative doit être attaquée en justice dans un certain délai (60 jours) de sa publication.

Le recours porte exclusivement sur cette norme, et donne lieu à un jugement constitutif, et plus précisément d'annulation (d'un seul acte).

Comme tous les recours administratifs en annulation, ceci concerne une question d'intérêt légitime: les règlements sont formés dans l'exercice d'un pouvoir de suprématie et dans le but de servir l'intérêt public; non pas dans le cadre des rapports entre particuliers.

Et si le recours n'est pas formé, l'intéressé ne saurait discuter la légitimité du règlement lorsqu'il se plaindra de la sanction qui lui sera infligée pour ne pas avoir fermé son magasin à l'heure requise, ou du montant qui lui sera payé sur la base des calculs normativement prévus. Alors, il pourra seulement se plaindre des vices relatifs à la sanction, ou de l'inexactitude des opérations arithmétiques et des données de fait considérées, indépendamment de la légitimité du règlement.

En effet, le devoir de respecter l'horaire arrive au moment même de l'entrée en vigueur du règlement, sans besoin d'actes administratifs ultérieurs.

Il découle de cela que les sujets qui deviennent propriétaires des magasins après le délai accordé par la loi (à partir de la publication du règlement) pour porter recours contre celui-ci, n'auront jamais la possibilité de porter un recours recevable. La même chose est vraie pour les fonctionnaires devenus tels quelque temps après la

publication du règlement fixant leurs conditions d'emploi.

Il est à remarquer que ces fonctionnaires ont un intérêt légitime à ce que la détermination par règlement de leur traitement soit indemne de vices, si bien qu'ils ont un droit subjectif à recevoir ce traitement, une fois que le règlement est entré en vigueur.

A leur tour, les paiements qui leur sont faits par l'Administration ne sont pas des actes administratifs d'application d'une norme préliminaire.

Ils sont des simples faits juridiques (une dette peut être valablement payée par une tierce personne, aussi bien que par le débiteur mineur ou incapable), d'extinction d'un droit d'obligation déterminé entièrement par le règlement.

La norme de règlement qui fixe le traitement est autoapplicative car elle donne vie à un droit de créance, comme n'importe quel acte individuel qui accorde une subvention. Les moyens qui peuvent être portés contre le règlement sont les mêmes des jugements de légitimité concernant les actes individuels: incompétence; violation d'autres dispositions explicites de loi; détournement de pouvoir dans les différentes hypothèses de ce dernier vice, isolées par la jurisprudence administrative. Sur ce point on reviendra par la suite.

Comme toujours, aucune possibilité n'est donnée au juge administratif d'élargir l'objet du recours à des actes non attaqués par le recourant, ou à des moyens non formulés par celui-ci.

Toute annulation a évidemment effet *erga omnes*. Cependant les parties nécessaires du procès semblent être, en principe, uniquement le recourant et l'Administration.

Il reste encore incertain, dans le cas des règlements de fonction publique, formés par le gouvernement sur la base d'accords collectifs, qu'il soit nécessaire d'évoquer les syndicats qui ont signé l'accord, du moins lorsqu'il est question du nombre et de la qualité des syndicats qui auraient dû faire cela.

En tout cas, il y a certainement des parties, intéressées au maintien de la norme réglementaire attaquée, et qui cependant ne doivent pas être appelées en jugement.

Comme l'annulation se fonde sur les défauts du règlement qui existaient du temps de sa formation, elle a effet *ex tunc* (26).

Cet effet d'annulation se rattache à un deuxième effet, de *remissio in pristinum*: tout doit se passer comme si le règlement annulé n'avait été jamais formé.

Par exemple, un règlement antérieur, abrogé par le règlement successif à cause de l'incompatibilité des normes nouvelles avec les plus anciennes, revit par suite de l'annulation de ces dernières, comme s'il n'avait jamais été annulé. Quant aux décisions administratives déjà prises par l'Administration sur la base de l'article de règlement annulé par le juge, elles avaient déjà une vie indépendante de celle de la norme réglementaire.

Donc, elles ne sont pas automatiquement annulées à cause de l'annulation de celle-ci.

Bien entendu, l'Administration pourrait les annuler *ex officio* dans les cas où cela est permis, et selon les règles relatives (27).

Et ces décisions peuvent être attaquées, si le délai est encore ouvert, par les

intéressés, du fait qu'elles n'ont plus le fondement de conformité à la norme réglementaire, que l'Administration leur supposait.

Considérant le recours en justice contre les normes réglementaires auto-applicatives, l'on peut donc remarquer que la création du juge administratif a joué d'une manière complexe:

— si celles-ci sont reconnues illégitimes par ce juge, l'effet du contrôle est bien plus radical qu'auparavant; il s'agit d'une annulation, donc *erga omnes*; et non pas de leur non-application entre les parties en cause, afin de trancher un différend, comme c'était le cas devant le juge judiciaire;

— aussi, la portée du contrôle est plus large, s'étendant à des questions de substance, donc au delà de la forme et du procédé. Il est vrai que les tribunaux auraient pu étendre leur examen, et qu'ils manifestent à présent une tendance à le faire, lorsqu'ils ont l'occasion de considérer les décisions administratives.

Cela pose alors plus nettement la question des instances les mieux placées pour exercer ce contrôle;

— d'ailleurs le contrôle prend ici place après un débat auquel est présente l'Administration auteur du règlement, qui peut illustrer mieux que tout autre les raisons de son action. Ceci n'était pas le cas dans le contrôle incident, fait par le juge civil au cours des litiges entre particuliers. En plus, le débat peut s'occuper des seuls moyens de recours, auxquels le juge borne son attention;

— le droit administratif privilégie les exigences de rapidité et de certitude.

Dans notre domaine, tout contrôle non demandé dans un court délai de la publication du règlement est exclu, même si certaines parties n'étaient pas en mesure de porter plainte durant la période en question.

En tout cas, cela est bien différent de la possibilité d'examiner sans aucune limite de temps, par voie de contrôle incident, la légitimité des normes réglementaires:

— une dernière remarque doit se référer aux limites objectives de l'annulation.

Comme on le verra au paragraphe 11, chaque recourant a le pouvoir de demander l'annulation de la seule partie des règlements qui lui est défavorable.

Cependant, si le vice constaté existant par le juge ne peut pas, au point de vue logique, concerner cette seule partie, et doit par contre être référé — d'emblée et sans besoin d'aucune opération d'analogie — à une section plus large de l'acte, ou bien à l'acte tout entier, l'annulation s'étend en conséquence.

Cela arrive fréquemment pour les vices de forme ou de procédure. Mais peut se passer aussi pour les vices d'illogicité manifeste (détournement de pouvoir).

Dans ce cas, l'ampleur de l'annulation dépend de la volonté du juge: l'interprète doit considérer les mots employés dans l'arrêt, et le raisonnement développé dans la motivation.

Les considérations faites jusqu'ici se rapportent aux règlements auto-applicatifs, concernant les positions d'intérêt légitime.

Plus difficile est le cas des recours contre les règlements qui modifient ou effacent les situations de droit subjectif. Imaginons un règlement d'exécution d'une loi sur la fonction publique, lequel, interprétant d'une façon erronée des articles de cette loi, réduit un droit de créance du fonctionnaire vis-à-vis de l'Etat.

L' on rappellera que la loi de 1865, sur l' abolition du contentieux administratif, prévoyait le contrôle par non application de la part d' un juge judiciaire.

Par contre, aucune loi ne prévoyait un contrôle par non application de la part du juge administratif.

Cependant, une certaine parité de traitement législatif doit être réservée aux situations identiques des travailleurs privés et publics.

Cela pousserait à utiliser par analogie la règle de la non application, là où cette dernière existe encore pour le juge civil, après la création d' un juge administratif auquel l' on a imposé la double fonction d' annuler *erga omnes* les actes illégitimes de l' Administration, et de réduire les périodes d'incertitude sur la légitimité de certains de ces actes. La jurisprudence administrative, qui n' a pas pour tâche de s'occuper de la juridiction du juge judiciaire, ne se pose pas la question théorique ici indiquée.

Elle semble se borner à dire que même dans les cas de règlements d' exécution en matière de traitement des fonctionnaires, il faut attaquer l' acte de paiement réduit et la norme de règlement, qui est ainsi considérée préparatoire de cet acte, et non pas auto-applicative (27 bis).

Les différends ainsi décidés étaient cependant toujours des recours de particuliers.

L' escamotage accompli par la jurisprudence ne serait, semble-t-il, pas possible si, par exemple, une norme réglementaire d' exécution d' une loi portant sur le traitement des fonctionnaires communaux interprète inexactement cette loi, et prévoit un droit de créance des fonctionnaires envers la commune, droit que cette dernière considère exclus par la volonté du législateur.

Dans des cas semblables, il faudra bien décider si la commune doit attaquer le règlement, immédiatement après sa publication (ce qui ne serait pas admis, si la norme du règlement exprimait vraiment une volonté préliminaire); faute de quoi la commune ne pourrait plus s' opposer à son application, ni le juge pourrait s' en dispenser. Ou si, par contre, quand il est question de droits subjectifs la commune peut toujours résister, même devant le juge administratif, aux prétentions des fonctionnaires en demandant la non application d' un règlement (considéré donc autoapplicatif), et le juge administratif peut, à son tour, se refuser à appliquer le règlement considéré contraire à la loi.

10. Il est temps de passer aux normes réglementaires préliminaires. C' est-à-dire à celles qui s'adressent à une autorité publique, en lui demandant de prendre, ou de ne pas prendre, une décision dans les affaires considérées.

Si un règlement faisait une demande pareille à des particuliers vis-à-vis d' autres personnes, il pourrait seulement donner lieu à un droit subjectif de ces dernières.

Et de la même façon une demande faite à une autorité publique, de tenir un comportement matériel, (au lieu de décider sur l' émanation d' actes impératifs) pourrait aboutir à des droits subjectifs, mais jamais à des intérêts légitimes.

Par contre, les normes de règlement du type dont il est question à présent influencent l' activité de l' Administration vis-à-vis des décisions qu' elle prend, en la poussant à choisir certaines solutions plutôt que d' autres, ou bien à ne pas décider.

Imaginons un règlement d'exécution de la loi sur la parité des sexes, lequel décide que l'administration pénitentiaire est bien fondée de choisir, dans des circonstances particulières, seulement les maîtres d'école mâles pour les pénitenciers masculins.

Ou bien, un règlement général d'administration publique qui interdit aux administrations de répondre à certaines demandes de congé, parfois proposées par des fonctionnaires, et considérées par le règlement comme manifestement innacceptables.

La jurisprudence administrative dit que les intéressés n'ont ni la charge ni la possibilité d'attaquer directement et seulement les normes réglementaires de ce genre (28). Cela vaut, même lorsque la norme est aussi, nettement contraire, aux intérêts des particuliers qu'elle laisse aisément prévoir une décision défavorable à ces derniers.

Comme il sera expliqué ci-après, l'on ne peut attaquer en justice un acte administratif sans que l'intérêt pour faire ainsi ne soit certain et actuel. Et rien ne donne la certitude complète qu'avant le moment de la décision d'une affaire particulière le règlement ne soit changé ou que la décision ne soit, à tort ou à raison, favorable au particulier.

Celui-ci doit donc éventuellement attaquer la décision défavorable, ou le silence de l'Administration — fait constater selon les règles — sur la demande de décision.

Mais il doit en même temps attaquer aussi bien la norme du règlement sur laquelle le comportement administratif est fondé. Et doit appeler en cause aussi l'autorité qui a formé le règlement. Faute de quoi, le juge administratif ne pourrait se poser d'office la question de la légitimité de ce dernier acte.

Le recours ainsi formé aura donc un double objet. Et le fait qu'on attaque quelquefois la décision d'une autorité périphérique et le règlement d'une autorité centrale modifie, en première instance, la compétence territoriale du tribunal administratif.

Il en résulte que dans le jugement administratif il n'y a jamais une pure et simple non-application de la norme de règlement relevant sur la solution du litige.

Il n'y a pas non plus la possibilité d'un recours incident. En effet, si une norme n'est pas auto-applicative, elle ne l'est pour aucune des parties du procès.

Cette observation paraît tout à fait évidente. Et cependant elle entraîne des conséquences qui pourraient sembler bizarres.

Imaginons que le recourant, qui s'offre d'exécuter aux frais de l'Administration un travail public, attaque l'adjudication de ce travail à un autre intéressé, sur la base du fait que l'Administration n'a pas, avant tout, exclu ce dernier de la compétition, comme le demandait une norme du règlement.

Si la norme réglementaire existe réellement, et devait s'appliquer au cas en question, le recours doit être accepté, et l'adjudication annulée.

L'autre intéressé, qui est présent en justice, ne pourrait pas plaider à son tour que le règlement est contraire à la loi, laquelle lui donne raison, ne permettant pas son exclusion du procédé.

En fait, cela signifierait qu' une partie peut attaquer directement un règlement non auto-applicatif, sans attendre qu' il soit appliqué contre elle.

Cette partie doit donc patienter, et attendre l' annulation en justice de l' adjudication en propre faveur du travail public.

L' Administration peut alors ou bien parvenir à la révocation du règlement, ou bien adjuger le travail au recourant. Après quoi l'adjudicataire précédent pourra à son tour attaquer la décision administrative et la norme réglementaire appliquée, afin d' obtenir l' annulation des deux actes.

Quant aux autres manières et effets du contrôle réglementaire, elles sont les mêmes que celles que nous avons vues à propos des règlements auto-applicatifs.

L' annulation est évidemment toujours *ex tunc* et *erga omnes*. Le contrôle se fait sur les seuls moyens invoqués par le recourant; et les vices qui peuvent entacher les règlements sont toujours l'incompétence, les autres violations de normes explicites de loi, ou le détournement de pouvoir, dans ses différentes hypothèses.

L'intéressé a le pouvoir de demander l'annulation de la seule partie du règlement qui lui est défavorable (et, dans notre cas, qui a été utilisée par la décision applicative), sauf au juge d'étendre cette annulation par rapport aux vices qui entachent, du point de vue logique, une partie plus grande de ce même règlement, ou cet acte tout entier.

Cependant, il reste que dans les recours contre les normes autoapplicatives le délai se rattache à la norme toute seule, tandis que dans les recours contre les normes préliminaires il se rattache à la décision d'application, et c' est seulement à partir de la connaissance de celle-ci que la norme préliminaire doit être à son tour attaquée.

ACCÈS AU CONTRÔLE

11. Comme on l' a vu, le contrôle de légitimité des normes réglementaires peut être exercé par le juge italien sur demande d' annulation, et non pas sur demande ou exception de non application, c' est-à-dire non pas à travers des prononciations incidentes et déclaratoires, valables pour les seules parties en cause.

Tout cela est bien clair pour les questions d'intérêts légitimes, du moment que ces intérêts ont été soumis au juge administratif par la loi, à partir de 1889, justement afin d' aboutir à l' annulation des actes qui les lèsent.

La conclusion semble par contre moins évidente pour les règlements qui touchent à des droits subjectifs.

Il est vrai qu' aucune loi ne prévoit la non application de l'acte administratif — tel que le règlement - de la part du juge administratif. Mais il pourrait être question d' utiliser par analogie la loi sur la non application par le juge judiciaire, loi dont la portée présente est, à son tour, discutée.

En tout cas, on a vu (§ 9, en fin) que la jurisprudence administrative tranche les doutes là dessus en demandant un recours explicite contre la norme de règlement; en prononçant s' il y a lieu, une annulation (donc, *erga omnes*); mais d' autre part en considérant cette norme comme préliminaire. Ce qui signifie que le délai pour attaquer en justice le refus de paiement, le paiement partiel, ou le silence de l' Administra-

tion coïncide avec le délai pour attaquer — ce qui doit être fait nécessairement en même temps — la norme réglementaire considérée préliminaire.

Il s'agit toujours d'une demande d'annulation.

Et en premier lieu, toujours d'une demande. Non pas de l'activité du juge, qui considère pour son compte existante une illégitimité, non dénoncée par une partie, de la norme réglementaire.

Encore faut-il que cette demande soit formulée par le seul recourant; aucune autre partie ne pourrait demander par voie incidente, c'est-à-dire en reconvention, l'annulation d'une norme de règlement.

En effet, cela est forcé par le principe que les recours incidents ne peuvent pas élargir l'étendue du litige, par rapport au nombre des actes administratifs attaqués.

Bien entendu, chacun peut attaquer pour son compte l'acte qui le lèse, et éventuellement un acte d'application aussi bien que la norme réglementaire que celui-ci applique. A son tour, le juge peut réunir d'office plusieurs recours.

Mais le recours incident (c'est-à-dire, une réunion de recours, faite au choix d'une partie, et quelquefois après réouverture du délai pour proposer la seconde demande d'annulation) est exclus par la procédure, quand il menace de rendre trop compliquée la décision de l'affaire.

Cela dit, les principes sur les sujets qui peuvent former la demande d'annulation des règlements sont les mêmes, valables en général dans le procès administratif.

En matière d'intérêts légitimes, chacun dont la position est lésée par une mesure administrative, comme par le manque d'une telle mesure, peut saisir le juge administratif. Mais comme les lois statuent sur les procédures et les buts de l'action administrative, et non d'habitude sur les sujets habilités à provoquer le contrôle judiciaire sur celle-ci, il a été œuvre de la jurisprudence de fixer la notion d'intérêt légitime, et donc de déterminer quels sujets aient accès à la juridiction administrative.

La première règle établie à ces propos est que seul peut agir celui à qui la mesure administrative, ou l'inactivité de l'Administration, a causé un désavantage direct, actuel et personnel.

Direct s'oppose à indirect. Indirect est, par exemple, l'intérêt du créateur, ou du futur héritier à la protection des situations juridiques de son auteur. Actuel s'oppose à futur et éventuel. C'est-à-dire qu'il est nécessaire d'être d'ores et déjà atteint par l'action administrative: comme nous le savons bien, il n'est pas possible d'attaquer un article de règlement, qui ait besoin d'un acte d'application, avant que cet article soit concrètement appliqué.

Personnel s'oppose à général. Donc, il ne s'agit pas d'un préjudice communal, régional, etc., simplement partagé par un particulier.

Il en résulte qu'un contribuable ne pourrait pas porter plainte contre l'allocation par l'Administration d'une dépense qu'il considère inutile, ni un usager de service public contre le choix d'un nouvel horaire des cours, qu'il considère imparfait: ces sujets n'ont pas intérêt suffisamment personnel.

Tout de même, la démarcation entre intérêts personnels et non personnels n'est pas facile à tracer.

Une mesure administrative peut concerner les personnes nommées dans son texte. Dans ce cas, il est évident qu' elle peut être attaquée par ces sujets, s'ils sont lésés par celle-ci.

Ou bien, la mesure peut concerner des personnes non nommées mais déterminables, dont chacune a, par rapport au contenu de l' acte administratif, une position particulière. Tous ces gens sont fondés de faire valoir leurs intérêts en justice.

Encore, une mesure peut mettre en jeu les intérêts communs d' un groupe de sujets qui se dédient à la même activité. Dans cette hypothèse chaque intéressé peut attaquer l' acte qui le lèse.

Seul si la mesure est considérée préjudiciable aux intérêts d' une large collectivité de personnes non unifiées par des intérêts communs, objectifs et particuliers, l' on nie l' existence d' une position d' intérêt personnel et différencié. Et cela, même si l' enjeu pour les différents sujets est en soi très important.

Bien entendu, il peut y avoir une responsabilité politique de l' autorité publique, et éventuellement une responsabilité pour faute civile.

Ou une responsabilité pénale, administrative ou civile du fonctionnaire.

Mais il n' est pas possible au simple citoyen communal d' attaquer en justice une mesure administrative telle que, par exemple, l' autorisation à l' exploitation d' une usine dont les fumées contribueront à rendre l' air peu salubre, ou l' établissement d' un plan de circulation routière qui conduira à l' embouteillage dans le centre ville.

La nécessité d' un intérêt direct, actuel et personnel — qu' il soit économique ou moral — vaut aussi en ce qui concerne les normes réglementaires autoapplicatives.

Elles concerneront toujours une catégorie de personnes. Cependant il est nécessaire que cette catégorie soit définie, par rapport à des caractères assez concrets: par exemple, lorsqu' il s' agira des propriétaires des immeubles d' une rue, de certaines catégories de marchands travaillant dans une ville, des médecins inscrits à l' ordre professionnel. Non pas de tous les contribuables, ou de tous les contribuables d' une commune, ou de tous les habitants d' un quartier.

Comme l' on voit, la distinction se pose sur la base de situations de fait qui ne se prêtent guère à une exacte théorie. En ce qui concerne les normes réglementaires préliminaires l' existence de l' intérêt direct, actuel et personnel doit être vérifiée par rapport à l' acte administratif d' application, qui est évidemment attaqué en même temps que le règlement.

Si l' acte d' application lèse un intérêt de cette catégorie, il semble que l' intérêt dûment qualifié à l' annulation de la norme de règlement ne pourra jamais être nié.

Quant aux situations de droit subjectif vis-à-vis de l' Administration, réservées à la juridiction administrative, il y a possibilité d' être jugé sur le fond lorsqu' il pourrait y avoir un droit civil.

En d' autres termes, il est suffisant d' affirmer que l' on a un certain droit, violé ou méconnu par l' Administration pour que l' on ait intérêt au recours. Il reste évidemment à voir si ce dernier est fondé.

Sur le sujet des possibles auteurs d' un recours, on doit peut-être ajouter les trois considérations suivantes:

a) il existe de très rares textes de loi qui élargissent le cercle des sujets habilités à attaquer certaines décisions administratives. Ces textes sont interprétés avec modération par la jurisprudence. L' exemple le plus important en la matière est celui des sujets habilités à attaquer les permis de construire accordés par le maire;

b) quelques lois accordent à tout le monde un intérêt à agir. Dans ces situations exceptionnelles, le recours est dit d' *action populaire*, parce que *quisque de populo* peut alors le former. Ces actions sont différenciées selon que le recourant populaire est censé agir en se substituant à une autorité administrative négligente, ou bien en défendant son propre intérêt *uti civis*. Ce dernier est le cas des recours en matière d' élections, qui constituent les seules actions populaires d' importance actuelle;

c) Les personnes morales de droit public ou privé et les quasi-personnes morales de droit privé peuvent faire valoir en justice leurs intérêts, comme tout le monde.

Mais le fait d' être constitué en personne morale de droit privé, ou en quasi-personne morale, n' autorise pas à se considérer directement intéressé, dans les matières formant l' objet social de ces organismes, au respect de la légitimité par les autorités administratives (29).

Ce point, qui a été très discuté en justice administrative aussi bien qu' en justice civile, exclut par exemple que des groupes de pression puissent faire décider par le juge leurs griefs à l' égard des autorités qui administrent les matières auxquelles ils sont intéressés.

L' idée d' une «*class action*» ou d' un «*amicus curiae*» semble tout à fait contraire au droit judiciaire administratif italien.

Par contre, les personnes morales de droit public sont admises à saisir le juge administratif dans tous domaines attribué à leur soins, pour demander le respect de la légitimité par l' activité d' autres corps administratifs.

Bien entendu, un organe de droit public n' a pas d' action devant le juge administratif contre les décisions ou les manques de décision d' autres organes de la même personne (État, Région, etc.).

PORTÉE DU CONTRÔLES, HORS DES QUESTIONS DE COMPÉTENCE OU DE PROCÉDURE

12. Tout en étant, du point de vue subjectif, des actes administratifs, les règlements sont, quant à leur contenu, des sources de droit objectif

Dans la hiérarchie de ces sources, ils sont évidemment moins importants que les lois, constitutionnelles ou ordinaires; mais ils sont plus importants que la coutume. En cas de contraste entre sources du même échelon, la norme en vigueur est la plus récente, qui a donc abrogé celle antérieure et incompatible. Et l' on parvient à un résultat identique lorsque la norme survenue est d' un plus haut échelon par rapport à l' autre précédente.

Par contre, si l' incompatibilité est établie par une règle nouvelle d' échelon plus bas, celle-ci devient en principe efficace — et empêche l' application de la norme

supérieure; mais elle est entachée d' un vice de violation de la loi, et peut donc être annulée.

L' exposé de ce système montre encore une fois la différence entre efficacité sauf annulation sur moyen de recours, avancé par un intéressé, et l' automatique non application, c' est-à-dire inefficacité.

La loi constitutionnelle; le droit international coutumier auquel la constitution se réclame (30); le droit supranational, également rappelé par la constitution (31); la loi nationale et les actes ayant force de loi (décrets législatifs et décrets-lois du gouvernement); les lois des régions et des deux provinces autonomes de Trento et Bolzano: voilà les sources supérieures aux règlements, lesquelles doivent être respectées par ces derniers.

Un règlement qui n' est pas écrit par une autorité centrale peut devoir respecter aussi des normes de loi, déjà interprétées par le règlement d' une autre autorité.

Cela arrive, par exemple, aux règlements des communes vis-à-vis des lois ayant un règlement (national, ou régional) d' exécution. Ou aux règlements régionaux, qui doivent interpréter les lois régionales de telle manière qu' en résultent respectés les principes fondamentaux déterminés par les lois nationales, à leur tour interprétées par les règlements nationaux.

Dans des cas pareils, il arrive donc qu' un règlement soit en quelque manière subordonné à un autre règlement, provenant d' une autorité supérieure.

13. Cependant, il serait mieux d' indiquer les questions principales, relatives aux rapports entre règlements et normes supérieures, en reprenant la tripartition, faite au par. 4, des règlements d' exécution, d' organisation, et délégués.

Commençons par la première de ces catégories.

L' on ne doute pas que le gouvernement a le pouvoir de former des règlements pour faciliter l' exécution des lois nationales (32).

En l' absence de ces règlements, il serait de la compétence des interprètes, et en dernière instance des juges, de remplir, faisant recours à l' analogie ou aux principes généraux, les vides de la législation.

L' on convient que le règlement d' exécution peut bien choisir, quant aux situations non exactement définies par la loi, des solutions différentes de celles qui seraient autrement établies, sur la base des procédés d'interprétation déjà mentionnés (33). En d' autre termes, l' auteur du règlement d' exécution a un certain pouvoir discrétionnaire. Tout de même, il semble évident que cette discrétion est bien limitée.

Elle ne pourrait pas être poussé à contredire les normes qui soient implicites dans la loi à exécuter.

Ni le règlement serait, semble-t-il, fondé de passer outre à des principes établis dans les différentes lois, par rapport à des cas divers mais semblables, quand ces principes répondent à des besoins communs aux situations nouvellement réglées.

Imaginons l' examen, que l' Administration doit faire, des titres de certains concurrents à l'adjudication d' un travail public, ou à l'assignation d' une pharmacie.

Si dans d' autres procédures semblables les lois demandent l' examen de certains

titres, il n' est pas facile d' établir combien le règlement d' exécution d' une loi qui ne précise pas les titres à examiner peut innover en la matière.

Il est permis de croire que le juge administratif tâche, dans des cas semblables, d' imaginer toute sorte de raisons qui puissent avoir justifié le changement, afin d' éviter l' annulation (l' on rappelle que le règlement ne doit pas être motivé).

Après tout, le contrôle juridictionnel se fait quand le règlement a déjà été appliqué et nombre de situations ont été traitées sur la base de ses dispositions.

En plus, ce contrôle s' exerce quelquefois avec des années de retard; et concerne des choix portés (parfois, sur avis conforme du Conseil d' Etat!) par les autorités administratives placées au fait de la hiérarchie. Choix que l' on ne voudra pas contredire ne disons pas à cœur léger (car celle-ci n' est pas la situation psychologique du juge par rapport à n' importe quelle annulation), mais sans la réflexion la plus mûre.

Tout de même, il faut bien pouvoir affirmer que le cas examiné échappe à une règle législative déjà établie dans des situations peu différentes.

Au fond, l' idée même d' un pouvoir réglementaire et discrétionnaire, d' exécution des lois, a des aspects contradictoires.

Elle vise à multiplier les règles de droit objectif, et à réduire, de telle manière, l' incertitude créée par le manque de prévision.

Si les normes de règlement étaient de simple interprétation leur utilité serait presque nulle, ou leur validité très douteuse.

Mais les bornes de la zone de discrétion réglementaire restent certainement difficiles à fixer.

14. Les règlements d' organisation sont aussi prévus par la loi n. 100 du 1926.

Celle de s' organiser est en fait une faculté inhérente des personnes juridiques de droit public.

Quant à l' organisation de certaines de ces personnes, réservée à l' Etat, aux régions ou aux provinces autonomes, il est possible qu' elle soit à présent dictée par des règlements d' exécution ou — sur la base de normes spéciales de loi — par les règlements délégués (34). Tout de même, ce pouvoir d' auto-organisation réglementaire est limité par les articles 95 et 97 de la Constitution, selon lesquels c' est la loi qui fixe le nombre, les attributions et l' organisation des ministères; et les bureaux publics sont organisés sur la base des dispositions de la loi, qui doivent préciser les compétences des différents fonctionnaires, et doivent viser au bon fonctionnement et à l' impartialité du service public. Entre les articles 95 et 97 il y a une diversité d' accentuation, parce que le premier semble établir, en matière d' organisation de l' Administration, une réserve absolue de la loi (prévision par la loi), donc avec exclusion de tout pouvoir des règlements, et le second paraît se contenter d' une réserve relative de la loi (organisation *selon* les dispositions de la loi).

L' existence d' un pouvoir discrétionnaire du règlement quant à l' auto-organisation de détail est cependant considérée certaine. Mais des questions pourraient se poser sur la démarcation de cette sphère.

D' autres doutes concernent parfois les aspects du règlement d' organisation qui

ont trait plutôt à la fonction publique, c' est-à-dire aux situations des fonctionnaires vis-à-vis de l' Administration, qu' à l' organisation des différents bureaux de cette dernière. Car il est évident que si ces positions sont garanties par les lois, elles ne peuvent être modifiées par règlement.

Enfin, pourrait-il venir en diffèrent la compatibilité, sur le plan logique, des dispositions réglementaires avec le principe constitutionnel du bon fonctionnement. Mais tous ces points semblent avoir été soulevés très rarement devant le juge administratif.

15. Plus fréquents sont ceux qui se rapportent à la validité des règlements délégués.

Ici, ce sont des lois particulières qui confient au pouvoir administratif la tâche de former des règlements (35), qui ne soient ni d' exécution ni d' auto-organisation, en les matières non réservées par la constitution à la seule discipline des lois.

Cette attribution de pouvoir doit cependant se considérer à titre permanent, et non pas limitée à un seul texte réglementaire (36).

Elle concerne le dessin d' un système de normes, relatif au sujet duquel la délégation se réfère, et souvent sur la base de certaines règles, posées par la loi.

D' où les possibles questions de légitimité de ce type de règlements:

- a) empiétement de la matière déléguée;
- b) violation des droits établis par une loi;
- c) traitement divers de cas semblables;
- d) transgression du but de bon fonctionnement du service public.

Même si le pouvoir délégué doit s' exercer dans une certaine direction, indiquée par la loi, il est bien plus large que le pouvoir d' exécution pure et simple. D' autant plus faut-il conclure qu' une norme constitutionnelle donne à l'Administration — bien entendu, quand il y a une expresse délégation législative — titre pour façonner les situations des particuliers: le simple fait de la délégation législative ne suffirait pas à rendre légitime ce résultat dans un système à constitution semi-rigide, où chaque pouvoir a son domaine d' action, et ne saurait disposer librement, en faveur d' autrui, de ses propres compétences.

Par exemple, un règlement de l' Etat sur certaines activités nouvellement demandées aux communes déborderait de la délégation législative dont il a reçu origine en disposant sur les fonctionnaires des communes qui doivent être affectés aux nouvelles fonctions. Ou en ajoutant des contrôles administratifs non généralement prévus (37). Des problèmes vont vraisemblablement se poser à propos des normes sur le traitement des fonctionnaires publics, que les récentes lois veulent établies par règlements, sur la base d' accords collectifs.

Les possibles questions relatives à la formation de ces accords portent sur la procédure, et sont ainsi hors de notre thème.

Restent cependant les points concernant l' empiétement de la matière déléguée, l' incohérence logique et le bon fonctionnement.

Par exemple, l' on peut douter que les dispositions visant aux systèmes de déplacement des fonctionnaires concernent le traitement de ces derniers (qui forme objet

de délégation réglementaire) plutôt que le bon fonctionnement du service (qui doit rester réglé par la loi).

Où l' on peut se demander si le traitement moins favorable des fonctionnaires affectés aux cabinets d' analyses cliniques des hôpitaux et diplômés ès sciences biologiques ou en chimie, par rapport aux diplômés en médecine ayant les mêmes fonctions, soit ou non contraire à des exigences d' égalité.

Où l' on peut discuter si la discipline des fonctionnaires est comprise dans le traitement, et si de normes trop pointilleuses de garantie de ces derniers ne puissent nuire au bon fonctionnement du service.

Il semble évident que des règlements qui contiennent les normes complexes et importantes sont susceptibles de former l' objet d' un contentieux articulé:

Ce qui devient encore plus vrai si ces textes sont formés sur la base de débats qui ne réservent pas aux questions juridiques une place adéquate.

CONSIDÉRATIONS FINALES

16. Quelques autres questions dérivent de la nouveauté de l' option régionale, prise par la constitution républicaine.

La distinction entre sources primaires et secondaires de droit peut être effectuée du fait que les normes des différents types sont formées à travers la même procédure, et proviennent du même corps, comme cela arrive aux lois et aux règlements des régions (38).

Autrefois le pouvoir réglementaire s' entremêlerait à la délégation.

Si une loi déclare que le traitement des fonctionnaires publics peut être organisé par règlement, même de manière différente des lois jusque là en vigueur, à condition que ce règlement soit conforme à un accord collectif (39), il en résulte que les vices de l' accord rendent illégitimes les normes du règlement qui autrement auraient dû être édictées par une loi.

En tout cas, l' attraction dans la sphère des règlements de certaines matières autrefois réservées à la loi donne au juge administratif des pouvoirs de contrôle qui étaient auparavant exercés par la Cour Constitutionnelle.

Les manières de contrôle changent en conséquence. Par exemple, le juge administratif croit pouvoir seulement annuler les normes considérées illogiques, du fait qu' elles n' accordent pas à quelqu' un ce qu' elles — à parité de situation — donnant à autrui. Par contre, le juge des lois a adopté un type d' arrêt par addition, qui — en pareil cas — élargit la loi à la classe des personnes par celle-ci le moins favorisées.

Dans notre dernier exemple, le juge constitutionnel aurait peut-être accordé le traitement plus haut aux fonctionnaires diplômés ès sciences biologiques ou en chimie. Le juge administratif pourra seulement annuler les normes sur le traitement de ces fonctionnaires ou, à l' occasion, les normes aussi sur le traitement de leur collègues diplômés en médecine sauf la possibilité de choix sur le fond de la part de l' Administration.

Il n' est pas douteux que le contrôle judiciaire des règlements peut être aussi

important, au point de vue de la finance publique, et aussi délicat, au point de vue du contraste qui peut se déclarer entre hautes autorités de l'Etat, que n'importe quel autre jugement sur un acte administratif. Le bon fonctionnement de cette activité requiert une procédure juridictionnelle rapide; un rôle du tribunal administratif non accablé des litiges arriérés; et un banc des juges non pas abaissé à une petite jugerie par la médiocrité qui dériverait du nombre, par le mythe de la justice presque gratuite, et par la mutation, qui en suit, en affaires judiciaires de chaque piètre contretemps dans les rapports entre Administration et administrés, ou de chaque chimérique aspiration des fonctionnaires.

Ces questions, sur lesquelles les juges administratifs peuvent largement influencer, sans besoin de recours à la législation, sont cependant communes à toute leur activité. Quant aux règlements, il se peut que les améliorations dans la fonction consultative — spécialement utile en la matière — puissent réduire les cas des annulations.

Mais cet ordre d'idées reste étranger à notre actuel sujet.

NOTES

(1) V. 7, décembre 1976, 1470. Les arrêts du Conseil d'Etat sont cités avec le numéro de la section qui les a prononcés, la date de leur publication, et le numéro progressif annuel de l'arrêt de la section.

Tandis que les trois premières sections du Conseil sont consultatives, les sections IVème, Vème et VIème s'occupent du contentieux.

Il y a aussi une section plénière (Ap = adunanza plenaria) des sections contentieuses; et une section contentieuse (CgaRs = Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana in sede giurisdizionale) siégeant à Palermo pour les affaires siciliennes.

Les citations de jurisprudence sont faites à titre d'exemple.

(2) art. 10 des dispositions sur la loi en général. CgaRs, 28 octobre 1966, n. 506; V, 23 avril 1965, n. 714; V, 19 mai 1962, n. 402.

(3) VI, 30 octobre 1981, n. 1218.

(4) VI, 13 juillet 1976, n. 300.

(5) V, 13 juillet 1973, n. 641.

(6) VI, 5 décembre 1975, n. 670; VI 18 janvier 1974, n. 14; VI, 16 novembre 1973, n. 510; VI, 6 juin 1972, n. 348.

(7) Par exemple, un ministère à propos des normes portant compétences des communes.

(8) VI, 16 juin 1981, n. 300; III, avis 23 avril 1975, n. 295.

(9) IV, 13 mai 1980, n. 531.

(10) IV, 27 mai 1977, n. 544; V, 23 juin 1972, n. 529.

(11) III, avis 11 juillet 1978, n. 767/76.

(12) V, 1972, n. 529 déjà cité.

(13) en vigueur dès 1 janvier 1948.

(14) art. 87.

(15) loi n. 100 du 31 janvier 1926. A ce principe l'on a — semble-t-il — dérogé pour les règlements de fonction publique adoptés sur la base d'accords collectifs.

(16) pour les régions, art. 121 et 118 de la Constitution.

(17) art. 95 de la Constitution.

(18) art. 3 du décret législatif, n. 748 du 30 juin 1972.

(19) art. 6 de la loi n. 93 du 29 mars 1983.

(20) art. 64 de la Constitution.

(21) sur la base de l' art. 22 de la loi n. 87 de l' 11 mars 1953.

(22) IV, 26 février 1985, n. 62.

(23) par contre, en matière d' intérêts légitimes il est, par exemple, possible que le juge administratif annule une décision qui n' admet pas un candidat à un concours public pour défaut d' âge, et que l' administration adopte ensuite une nouvelle décision d' exclusion du candidat, pour défaut de titre d' étude. Cela veut dire que l' Administration n' est pas tenue d' examiner ensemble tous les aspects d' admissibilité de la demande du candidat.

(24) art. 4 de la loi n. 2248, all. E, du 20 mars 1865, sur l' abolition du contentieux administratif.

(25) V. 27 mai 1969, n. 562; V, 26 juin 1967, n. 722; VI, 1 juin 1965, n. 404; V, 8 mars 1958, n. 73.

(26) VI, 23 novembre 1971, n. 940; V, 15 décembre 1970, n. 1154; VI 27, octobre 1970, n. 695; VI, 28 octobre 1969, n. 600.

(27) ces règles sont assez complexes, car le souci de l' abstraite légalité et du service de l' intérêt public doit désormais se confronter avec d' autres principes, tels que le respect des effets du temps passé, et des expectatives fondées sur la croyance que la décision était légitime.

D' où la nécessité de distinguer par types de décisions administratives, et selon les situations de fait: VI, 26 octobre 1971, n. 777; VI, 29 septembre 1970, n. 613; VI, 26 janvier 1968 n. 59; VI, 1 juin 1965 n. 404.

(27 bis) VI, 1971, n. 777 et 1970, n. 613, déjà cités.

(28) VI, 3 mars 1970, n. 173; V. 26 juin 1967, n. 722, VI, 1 juin 1965, n. 404; V, 8 mars 1958, n. 73.

(29) Ap. 19 octobre 1979, n. 24. Sections unies civiles de la Cour de Cassation, 8 mai 1978, n. 2207.

(30) art. 10.

(31) art. 11.

(32) un tel pouvoir résulte de l' art. 3 de la loi n. 100 du 31 janvier 1926, à vrai dire antérieure à la constitution.

Tout le même, cette attribution à l' exécutif d' un pouvoir auxiliaire et de suppléance du législatif mériterait, même sans le cadre de notre sujet présent, une plus grande attention.

(33) L' abrogation d' une loi à cause de l' entrée en vigueur d' une loi nouvelle sur la même matière n' entraîne pas automatiquement l' abrogation du règlement d' exécution de la loi abrogée. Par contre, on considère abrogés les seuls articles de règlement qui sont incompatibles avec la loi nouvelle. V, 13 janvier 1970, n. 8.

(34) La loi n. 100 de l' an 1926 considérait ces règlements de l' Etat qui concernaient les personnes morales de droit public semblables aux règlements d' organisation de l' Etat.

(35) Donc, non pas des actes ayant force de loi. D' où le recours contre ces règlements au juge administratif. IV, mars 1935, n. 159.

(36) V, 2 novembre 1966, n. 1334; IV, 1 décembre 1965, n. 752.

(37) C' est le cas dont à l' avis Ad. gen. 15 juillet 1937, n. 198.

(38) art. 121 de la constitution.

(39) art. 24 de la loi n. 775 du 28 octobre 1970.