

COLLOQUE DU 7 JUIN 2010

« PRÉVENIR DES ARRIÉRÉS DANS LA JUSTICE ADMINISTRATIVE »

RÉPONSES DU CONSEIL D'ÉTAT ITALIEN

Observations liminaires

Il convient de noter que conformément à l'article 44 de la loi n° 69 du 18 juin 2009, le gouvernement a demandé au Conseil d'État italien d'examiner les procédures et les voies de recours devant les tribunaux et le Conseil d'État. Ceci étant précisé, si les réponses suivantes sont exactes à ce jour, certaines d'entre elles sont susceptibles de modification dans un avenir proche.

QUESTIONNAIRE¹

Pour accélérer le cours de la justice administrative, il faut distinguer trois axes de réflexion : les techniques pour limiter l'afflux de recours (I), les techniques visant à accélérer le déroulement des de l'instance (II) ainsi que les critères éventuels de l'évaluation de l'activité juridictionnelle et leur mise en œuvre (III).

I. Les techniques pour endiguer l'afflux de recours

1) La saisine du juge administratif requiert-elle le ministère obligatoire d'un avocat ? Si oui, existe-t-il des dérogations à cette exigence ? Des exigences de qualifications ou d'ancienneté de l'avocat existent-elles ?

La demande doit être introduite par un avocat, sauf dans un nombre très limité de cas, où elle peut l'être directement par un particulier (par ex., en matière de droit d'accès aux documents).

Afin de plaider devant le Conseil d'État, les avocats doivent posséder les qualifications requises pour plaider devant les juridictions supérieures. L'avocat doit avoir franchi avec succès plusieurs paliers dans sa carrière pour être considéré comme possédant ces qualifications.

A l'issue de ses études juridiques, le candidat doit accomplir un stage pratique pendant deux ans et il est ensuite autorisé à passer l'examen qui lui permettra de devenir avocat (*avvocato*). Il s'agit d'un examen écrit composé de trois parties (comprenant deux parties théoriques en droit civil et droit pénal et une troisième partie pratique, comme par exemple la rédaction d'un recours) et un examen oral portant sur cinq matières, parmi lesquelles figure obligatoirement au moins une partie de procédure civile ou de procédure pénale.

Après avoir réussi cet examen, l'avocat peut alors commencer à exercer et, après 12 ans d'exercice effectif, il est admis à plaider devant les juridictions supérieures (telles que le Conseil d'État).

Après six années d'exercice effectif de la profession d'avocat (à la suite de l'examen sus mentionné), l'avocat peut choisir de passer un autre examen écrit pour être admis de manière anticipée à plaider devant les juridictions supérieures. Cet examen est très sélectif et en moyenne seuls cinq avocats parviennent à le réussir chaque année (considérant qu'en 2007, l'Italie comptait plus de 121.000 avocats, soit environ 1 avocat pour 500 personnes, comparé à la France qui comptait environ 1.400 personnes pour 1 avocat).

¹ Le présent Questionnaire a été préparé par le Prof. Dr. Rusen ERGEC, Université de Luxembourg

2) La compétence de la Cour administrative suprême se limite-t-elle aux points de droit ("cassation administrative") ou statue-t-elle également comme instance d'appel connaissant des questions de fait ?

Dans sa fonction juridictionnelle (4^{ème}, 5^{ème}, 6^{ème} Sections, Assemblée plénière et Conseil de justice administrative de Sicile (CGARS)) le Conseil d'État italien statue également comme instance d'appel connaissant des questions de fait.

Le contrôle effectué par le juge administratif se limite à un contrôle de légalité après avoir pris en considération les questions de fait. Cela signifie que le juge administratif doit vérifier si la décision de l'administration, même prise dans le cadre de ses pouvoirs, est demeurée dans les limites de la loi, au vu des options que l'administration avait à sa disposition. Si tel est le cas, le juge administratif ne peut pas examiner le fond de la décision (possibilité d'une décision différente au vu des options autorisées par la loi).

3) Le droit d'appel devant la Cour administrative suprême est-il absolu ou connaît-il des limitations ? Si oui, dans quelles hypothèses ? Résumez brièvement la manière dont votre Cour interprète ces limitations.

Selon l'article 103, premier paragraphe, de la Constitution italienne, le Conseil d'État et les autres organes de justice administrative ont compétence pour assurer la protection d'intérêts légitimes à l'encontre de l'administration et également de droits subjectifs, dans des matières particulières déterminées par la loi.

Un recours contre un acte administratif (compétence en matière d'intérêts légitimes) doit être introduit devant le Tribunal Administratif (juridiction de premier degré dans l'ordre administratif) dans les soixante jours suivant la date à laquelle la personne intéressée a eu connaissance de l'acte. Le délai est identique pour les recours introduits devant le Conseil d'État (juge d'appel).

Lorsqu'un recours est fondé sur la violation de droits subjectifs, ce n'est pas le délai de soixante jours pour les demandes initiales devant les Tribunaux administratifs qui s'applique, mais le mécanisme de la prescription (*prescrizione*).

Selon l'article 40, second paragraphe, du décret royal n° 1054 du 26 juin 1924, et l'article 25 de la loi n° 1034 du 6 décembre 1971, si les parties s'abstiennent de toute diligence procédurale pendant un délai de deux ans à compter de l'introduction d'un recours, ledit recours est considéré comme ayant été abandonné.

4) Existe-t-il des sanctions pour recours ou appels abusifs (amendes pécuniaires pour recours téméraire ou vexatoire) ? Si oui, sont-elles prononcées à la demande de la partie adverse ou d'office par le juge ? La procédure respecte-t-elle le principe du contradictoire ? La décision est-elle motivée ? L'audience est-elle collégiale ou à juge unique ?

Le principe du contradictoire est un principe fondamental qui sous-tend l'ensemble des procédures juridictionnelles. Au regard du principe du contradictoire, il n'existe pas de sanction pour recours abusif, mais le principe est que la partie succombante doit payer les dépens (alloués par le juge) à la partie victorieuse. En outre, selon l'article 96 du Code de procédure civile (qui s'applique également aux procès administratifs), dans des cas avérés de faute grave ou de mauvaise foi, le juge peut allouer des dommages et intérêts ainsi que des dépens, si la demande en est faite.

Le juge administratif rend presque toujours sa décision en formation collégiale : la formation de jugement des tribunaux de première instance est composée de trois conseillers. La formation du Conseil d'État est composée de cinq conseillers (à l'exception de l'Assemblée plénière, qui en comprend treize ou quinze).

Le juge administratif ne rend des décisions à juge unique (par ordonnance) que dans des cas exceptionnels : sur délégation du Président de Section dans des cas de désistement, de conciliation entre les parties, de péremption ou d'extinction de l'instance (la formation collégiale peut être demandée dans tous les cas); ou dans des cas d'extrême urgence, le Président de Section, ou un conseiller délégué du Conseil d'État, peut rendre une décision sur une demande aux fins d'ordonnance prévoyant des mesures provisoires. Cette décision demeure valable jusqu'à ce que la formation collégiale rende sa décision, qui est prononcée à la première audience utile.

5) Existe-t-il une procédure préalable d'admission ou d'autorisation des recours devant la Cour administrative suprême ? Si oui, décrivez la procédure et les conditions de fond qui président à la non admission ou à la non autorisation ("leave of appeal") du recours.

Il n'existe pas de véritable procédure classant les recours venant devant le Conseil d'État dans ses fonctions juridictionnelles. Tout ce que la loi prévoit est que certaines décisions (dans le cas d'expiration d'un délai, de désistement, de conciliation des parties ou d'extinction de l'instance) sont rendues par un juge unique délégué par le Président, mais il n'existe pas de procédure d'examen des litiges qui pourrait avoir de tels résultats.

II. Les techniques visant à accélérer le déroulement de l'instance

1. Existe-t-il des procédures accélérées répondant à des situations d'urgence (à l'exception des procédures de référé, qui ne préjugent pas du fond) ? Si oui, décrivez les conditions de fond, la procédure (caractère contradictoire ou non, la motivation de la décision, formation à juge unique ou non, l'intervention ou non de l'organe d'avis s'il existe, existence ou non d'une instruction, tenue ou non d'une audience, abrègement des délais pour dépôt de pièces ou observations, etc.).

Conformément à l'article 23-bis de la loi n° 1034/1971 tel que modifié par la loi n° 205 du 21 juillet 2000, il existe une procédure accélérée pour des matières déterminées (telles que les procédures d'adjudication pour les contrats de projets et services publics, aménagement du territoire et expropriation, actes pris par des autorités indépendantes, procédures visant à privatiser des sociétés et des biens publics, nominations effectuées par le conseil des ministres, dissolution d'institutions publiques locales et de leurs établissements de formation). Elle est également permise dans les affaires relatives à l'accès aux documents et les recours liés au défaut de réponse de l'administration. L'ensemble des échéances postérieures au dépôt initial du recours sont diminuées de moitié.

Ce programme accéléré existe parce que ces domaines sont considérés comme revêtant une importance particulière ou présentant un intérêt particulier pour le justiciable. La composition des formations de jugement et les modalités selon lesquelles elles tranchent les litiges restent les mêmes que dans le cadre des procédures non accélérées.

Dans le cas des référés qui ne préjugent pas du fond du dossier, le juge est tenu de statuer sur le fond à la première audience 30 jours après avoir ordonné la mesure de référé, que le juge suspende ou non l'applicabilité de l'acte attaqué, s'il doute de la légalité de celui-ci.

2. Existe-t-il des procédures accélérées pour des recours manifestement fondés ou manifestement mal fondés ou manifestement irrecevables ? Si oui, mêmes sous-questions que sous II, 1.

L'article 26 de la loi n° 1034/1971, tel que modifié par la loi n° 205/2000, permet au juge administratif de trancher par une décision simplifiée les recours qui sont manifestement fondés, manifestement mal fondés ou manifestement irrecevables. La motivation de cette décision peut

renvoyer au seul point de fait ou de droit déterminant ou à une décision antérieure rendue dans un cas analogue, ce qui constitue un outil très utile d'accélération de la procédure.

3. Existe-t-il des procédures accélérées pour des affaires réputées simples ? Si oui, mêmes questions que sous II, 1.

Au cours de la phase de référé, si le juge administratif estime que le principe du contradictoire a été respecté et que l'affaire peut être facilement tranchée, il peut informer les parties qu'il entend rendre une décision simplifiée qui mettra fin au litige (ce qui accélère de manière considérable le déroulement de l'instance). Bien utilisé, ceci peut être le meilleur moyen d'accélérer la procédure.

4. Hors les cas de référé qui ne préjugent pas du fond, existe-t-il des formations à juge unique et, si oui, pour quelles affaires ? Existe-t-il la possibilité pour le juge unique de renvoyer la cause à la formation collégiale ?

Comme indiqué en I-4, le juge unique ne peut rendre une décision par voie d'ordonnance que dans des cas exceptionnels. Le juge unique peut décider de ne pas rendre d'ordonnance. Ce qui signifie que l'affaire sera entendue en audience ordinaire selon la procédure habituelle. L'ordonnance peut faire l'objet d'un recours devant la Cour en sa composition ordinaire dans les 60 jours à compter du moment où il en a été légalement pris connaissance. La Cour statue dans un délai de 30 jours et, si elle estime l'appel fondé, l'affaire est rouverte et instruite selon la procédure ordinaire.

5. Existe-t-il des assouplissements à l'obligation de motivation ? (absence de l'obligation de répondre à tous les moyens ou à l'ensemble des observations ; motivation par simple référence aux dispositions pertinentes, etc.)

Les décisions du juge administratif s'accompagnent généralement d'une motivation détaillée et prennent en considération l'ensemble des arguments invoqués. Comme indiqué ci-dessus, le juge administratif peut rendre une décision simplifiée dans certains cas. Depuis 2000, les juges peuvent motiver leurs décisions simplifiées par simple référence à un précédent, à un motif manifeste d'irrecevabilité ou au fond du recours ou à son absence.

6. Existe-t-il des procédures entièrement écrites, sans tenue d'audience ?

En général, les procédures devant le Conseil d'État dans ses fonctions juridictionnelles sont entièrement écrites. Les parties ont le droit de demander des audiences orales, sauf dans des affaires tranchées à juge unique, mais ce droit est rarement exercé (environ 10-15% des cas). Dans des affaires concernant des mesures de référé, il est plus habituel de demander des audiences orales (environ 50% des cas).

7. Existe-t-il des sanctions à l'encontre de la partie qui ne collabore pas à la procédure ?

Comme indiqué au I-3 ci-dessus, selon l'article 40, second paragraphe du décret royal n° 1054 du 26 juin 1924, et l'article 25 de la loi n° 1034 du 6 décembre 1971, si le requérant s'abstient de toute diligence procédurale pendant un délai de deux ans à compter de l'introduction d'un recours, ledit recours est considéré comme ayant été abandonné.

8. Le juge qui soulève un moyen d'office est-il tenu dans tous les cas à ordonner la réouverture des débats ou à autoriser les parties à déposer de nouvelles conclusions ?

Le juge administratif est tenu de soulever certains moyens *ex officio*. En particulier, pour des moyens d'ordre public telles que : les questions de compétence (cas dans lequel le recours doit être formé devant un type de juge différent), et le principe du contradictoire. Après avoir soulevé

un moyen *ex officio*, il n'est pas nécessaire d'ordonner la réouverture des débats mais en général les parties sont informées durant l'audience du moyen *ex officio*, et elles sont priées de déposer leurs avis.

9. La procédure autorise-t-elle l'abrègement des délais de dépôt des mémoires et pièces ?

Comme indiqué ci-dessus en II-1, II-2 et II-3, la loi prévoit des abrègements de délais dans certains cas. Cela est également autorisé dans des affaires d'accès à des documents et des recours liés au défaut de réponse de l'administration. Toutefois, le juge administratif n'a pas le pouvoir d'abrèger des délais sauf dans des cas d'erreurs excusables.

10. La procédure autorise-t-elle la communication de la requête, des mémoires et pièces par la voie électronique ?

Une requête ne peut pas être introduite *via* internet. Il est possible de suivre le déroulement procédural d'un recours à chacun de ses stades sur le site officiel relatif au droit administratif italien. Un projet visant à informatiser l'ensemble des procédures administratives est en cours d'élaboration, dans l'attente du développement du logiciel de signature électronique.

11. Le dépôt des mémoires et pièces est-il assujéti au respect de délais de rigueur, prescrits à peine d'irrecevabilité ? Si oui, existe-t-il des exceptions à cette règle ?

Si les mémoires et pièces ne sont pas déposés dans le respect des délais, l'action n'est pas considérée comme étant irrecevable, mais les mémoires et pièces ne sont pas retenus. Toutefois, le juge administratif se réserve le droit de demander des pièces complémentaires si nécessaire.

12. Le nombre des mémoires est-il limité ? Existe-t-il la possibilité de déposer des mémoires et pièces complémentaires ?

Il n'existe pas de limite au nombre ou à la longueur des mémoires qui peuvent être déposés dans les délais prescrits. Hors cas exceptionnels, aucun dépôt complémentaire n'est autorisé.

13. La procédure prévoit-elle l'obligation de déposer un mémoire de synthèse ?

Non.

14. Peut-on déposer *in extremis*, après clôture de l'instruction, de nouvelles pièces ou des notes de plaidoirie ou d'observations ?

No.

15. Peut-on invoquer de nouveaux moyens en cours de procédure ?

Des moyens peuvent être développés ou clarifiés, mais de nouveaux moyens ne peuvent être soulevés, à moins qu'il ne soit démontré qu'ils n'auraient pas pu être soulevés auparavant.

16. Peut-on soulever de nouveaux moyens en degré d'appel ?

Non, de nouveaux moyens ne peuvent être soulevés, à moins qu'il ne soit démontré qu'ils n'auraient pas pu être soulevés auparavant.

17. Existe-t-il des voies de recours pour accélérer le cours de la procédure ou pour faire sanctionner le dépassement du "délai raisonnable" conformément à

l'arrêt *Kudla c. Pologne* du 26 octobre 2000 de la Cour européenne des droits de l'homme ?

La loi n° 89 du 24 mars 2001 (*loi Pinto*) a introduit une disposition permettant aux parties d'agir en dommages et intérêts si l'instruction de leur dossier excède un "délai raisonnable", en mettant en évidence la responsabilité de l'Etat pour la durée déraisonnable des procédures juridictionnelles. Savoir que le retard d'une affaire pourrait entraîner le versement par l'Etat de dommages et intérêts peut avoir un effet d'accélération sur la reddition d'une décision dans les délais.

La loi Pinto prévoit un système accéléré pour demander des dommages et intérêts concernant le dépassement d'un "délai raisonnable". La partie agissant en dommages et intérêts doit agir directement devant la Cour d'appel civile.

Selon la jurisprudence de la Cour de Cassation italienne, les critères de détermination du "délai raisonnable", reposent sur ceux établis par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

En conséquence du volume important d'affaires venant devant les cours d'appel, en raison de la *loi Pinto*, l'arriéré des cours d'appel va croissant, mais la durée moyenne d'instruction ordinaire des recours devant l'ensemble des autres organes juridictionnels a commencé à décroître.

- 18. Qu'entend la jurisprudence par "délai raisonnable" d'une procédure au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme ? Indiquez quelles affaires, s'il y a lieu, où le dépassement du délai raisonnable a été sanctionné.**

Veillez voir la réponse ci-dessus en II-17.

III. Critères de performance

- 1. Existe-t-il des critères quantitatifs et qualitatifs tendant à mesurer la "performance" de l'activité juridictionnelle ? Quelle est la valeur juridique de ces critères et de quel organe émanent-ils ?**

Conformément à l'article 13 de la loi n° 186 du 27 avril 1982, tel que modifié par l'article 19 de la loi n° 205/2000, le Conseil de présidence de la justice administrative (organe d'administration des membres du Conseil d'État et les juges des Tribunaux administratifs régionaux) fixe le nombre d'affaires que chaque juge administratif doit trancher mensuellement (environ 12 affaires par mois). Même si la majorité des juges administratifs dépasse largement ce montant total, il existe toujours un nombre important d'affaires en retard à examiner, mais ce nombre va décroissant.

- 2. Existe-t-il des données statistiques sur la durée moyenne d'une instance devant la Cour administrative suprême ainsi que la durée moyenne d'une procédure depuis la juridiction de première instance jusqu'à la décision définitive de la Cour administrative suprême ?**

Les données statistiques sur la durée moyenne diffèrent selon l'objet du recours (c-a-d selon qu'il justifie ou non une procédure accélérée). Les procédures d'adjudication des contrats de projets et services publics, l'aménagement du territoire et l'expropriation, les actes pris par des autorités indépendantes, les procédures visant à privatiser des sociétés et des biens publics, les nominations effectuées par le conseil des ministres, la dissolution d'institutions publiques locales et de leurs établissements de formation, les demandes d'accès aux documents et les recours liés au défaut de réponse de l'administration concernent des domaines justifiant une procédure accélérée.

En général, les procédures accélérées durent moins d'un an devant le Conseil d'État, et les procédures ordinaires en moyenne deux ans et demi, bien que cette moyenne se réduise également en raison de la mise en œuvre de mesures permettant de gagner du temps et d'avancées technologiques.

En ce qui concerne la durée globale pour les deux degrés, les procédures accélérées durent environ deux ans et demi et les procédures ordinaires plus de quatre ans.

3. Existe-t-il des différences notables dans la durée des procédures selon la nature de l'affaire ?

Il n'existe pas de différence dans la durée des procédures selon la nature de l'affaire, il s'agit seulement de savoir si cette affaire justifie ou non une procédure accélérée comme cela a été exposé ci-dessus.

4. Les juridictions inférieures sont-elles autorisées à solliciter, en cours d'instance, l'avis de la Cour administrative suprême sur une question nouvelle de droit dans le but d'assurer la sécurité juridique et prévenir un afflux de contentieux ?

Non, mais en général lorsque le Conseil d'État est confronté à plusieurs cas similaires, il les entendra en priorité de manière à établir rapidement un précédent.

5. Quel est le ratio entre le nombre de magistrats de la Cour administrative suprême et le nombre d'affaires tranchées sur une année ?

Il y a environ cinquante magistrats dans la section de contentieux du Conseil d'État, qui instruisent environ seize mille affaires par an (dont dix mille font l'objet d'une décision au fond mettant fin à l'instance et six mille l'objet d'une ordonnance de référé). En conséquence, chaque magistrat instruit en moyenne 200 affaires tranchées par an et rédige 120 ordonnances de référé.

6. Quel est le ratio entre le nombre de juges et le nombre de collaborateurs ?

Le poste de collaborateur de juge n'existe pas. Il a été proposé par le passé, mais le législateur ne l'a pas introduit dans la loi. Le ratio entre les juges et le personnel administratif (secrétaires, chauffeurs, assistants, etc.) est environ d'un juge pour deux membres du personnel administratif.

7. Existe-t-il au sein de la Cour administrative suprême des magistrats spécialisés qui ne traitent que d'une catégorie déterminée d'affaires ? Cette spécialisation résulte-t-elle de la loi ou d'une simple répartition interne des fonctions ?

Non.