

**L'INSTRUCTION DANS LE CONTENTIEUX ADMINISTRATIF**

**ITALIEN**

**COMPTE-RENDU ANNUEL - 2011 - ITALIE**

*(Mai 2011)*

**Pr. Carlo Emanuele GALLO**

---

**SOMMAIRE:**

- 1. LE CODE DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.**
- 2. LA CHARGE DE LA PREUVE.**
- 3. L'ACCÈS AU FAIT.**
- 4. LE PRÉSIDENT ET LA SECTION DANS L'INSTRUCTION.**
- 5. CONCLUSIONS.**
- 6. RÉFÉRENCES DOCTRINALES.**

**1. LE CODE DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.**

Le Code du Contentieux administratif, approuvé par la loi du 2 Juillet , 2010, n° 104, régit dans le deuxième livre, consacré au contentieux administratif de première instance, le régime de la preuve et les pouvoirs du juge.

Ces dispositions reflètent en partie ce qui, auparavant, avait été requis par la loi et a été reconnu comme correct par la jurisprudence et la littérature, et introduisent quelques nouvelles dispositions.

## **2. LA CHARGE DE LA PREUVE.**

Le procès administratif italien est un procès de parties: ce sont les parties qui formulent leurs questions et demandent au juge les mesures conséquentes. La règle générale devrait être, par conséquent, la charge de la preuve: si la partie qui invoque le droit ne prouve pas les allégations de fait, son application doit être rejetée.

Le procès administratif est destiné à contrôler l'exercice du pouvoir de gouvernement et le citoyen est clairement en difficulté pour trouver du matériel de l'enquête, puisque le matériel est normalement disponible dans l'administration qui exerce le pouvoir et adopte l'acte que le requérant conteste. Dans cette situation, sur la base de la littérature faisant autorité, la jurisprudence a jugé que le requérant n'a pas une charge de la preuve complète, mais plutôt juste une charge de commencement de preuve; il doit soumettre au juge une reconstruction crédible de la réalité. Ce sera le même juge, qui utilisera ses propres pouvoirs dans la recherche de la vérité. De cette manière, le contrôle sur l'activité administrative est exercé aussi précisément que possible, de même que l'intérêt public étant en cause (une reconstruction complète de la question est Bertonazzi L.).

Ce système ne s'applique pas lorsque le citoyen affirme que cette administration a manqué à son obligation: dans ce cas, l'administration n'exerce pas le pouvoir, ne prend pas une vraie mesure, et, par conséquent, doit être considéré que le citoyen est en mesure de démontrer qu'il correspond à ses questions. Dans ce cas, le fardeau de la preuve est complète.

La règle générale qui se souvient n'est pas changée après que la loi du 7 août 1990, n° 241 a reconnu le droit du citoyen d'obtenir tous les documents qui sont utiles pour sa protection dans le procès, et cela parce que l'exercice de ce droit ne modifie pas le délai du recours juridictionnel, qui, par conséquent, peut aussi expirer lorsque le demandeur, sans faute de sa part, n'a pas encore reçu les documents sur lesquels faire valoir ses propres questions.

Le Code du Contentieux confirme cette orientation (ainsi R. CHIEPPA, M. CLARICH, C.E. GALLO, C. SALTELLI), comme le Conseil d'Etat a reconnu dans la décision de l'Assemblée plénière du 23 Mars, 2011, n° 3. Le Code, en fait, donne encore plus pleinement que les lois pertinentes précédentes, le pouvoir d'instruction au juge, qui peut ordonner l'examen de documents, la visite des lieux, les vérifications, les expertises, l'enquête.

La seule mesure d'instruction que le juge ne peut pas disposer sans demand de parties est la déposition des témoins (article 63 du Code).

Il s'ensuit que si le Code prévoit que c'est aux parties de fournir la preuve qu'ils sont à leur disposition (article 64) cela signifie seulement que lorsqu'un individu est confronté à la puissance de l'administration a la charge de principe de la preuve et lorsqu'il est confronté à l'obligation de l'administration a le fardeau de la preuve: l'ordonnance de procédure, par conséquent, donne au juge un large pouvoir discrétionnaire (F.G. COCA, P. CHIRULLI).

Le comportement des parties est également significatif à un autre regard: le Code (article 64, ce qui est nouveau) prévoit que le tribunal devrait considerer acquis les faits pas spécifiquement contesté par les parties constituées.

### **3. L'ACCÈS AU FAIT.**

Le juge administratif dispose d'un accès complet à la réalité: il peut, et doit, si nécessaire, pour déterminer totalement la réalité du fait qu'il est représenté par le requérant et d'autres parties de la procédure: le juge peut déclarer les faits sans être obligé de considérer les faits comme indiqué par l'administration.

En vertu du Code de procédure administrative (article 63, qui est une nouveauté), le juge administratif peut utiliser tous les moyens de preuve qui sont admis dans le procès

civil (sauf l'entrevue officielle et le serment que n'est considéré pas comme éligible dans le procès administratif).

Et ainsi, le tribunal peut réclamer des documents, un'enquête, un'expertise, des éclaircissements administratifs, peut ordonner l'inspection des lieux, peut ordonner l'exécution d'une vérification.

Le tribunal peut aussi disposer la déposition des témoins (même cela est une nouveauté du Code), mais seulement si la chose est requise par les parties; les témoins doivent répondre par des déclarations écrites et que, afin de rendre plus rapide l'enquête sur l'affaire.

#### **4. LE PRÉSIDENT ET LA SECTION DANS L'INSTRUCTION.**

Dans le procès administratif il n'y a pas un moment spécifiquement dédié à l'acquisition de l'épreuve.

La compétence dans le domaine de l'enquête est donnée, en général, au le président et a la section. Le président peut intervenir lorsqu'il considère, après l'examen des demandes des parties; il doit seulement attendre, en règle générale, le délai pour la constitution de l'administration, qui doit produire les documents nécessaires à la décision de l'affaire. Le président peut confiée à un autre juge toute requête (seulement la section peut ordonner la vérification et l'expertise).

La section, quand il est investi par la décision de l'affaire, peut ordonner toutes les mesures d'instruction; pour éviter le retard de la décision, le Code (Art. 65) prévoit que la section doit établir la date de la prochaine audience pour la discussion.

#### **5. CONCLUSIONS.**

Les pouvoirs d'instruction des juridictions administratives ont toujours été utilisés avec prudence; en règle générale, le juge s'est limité à l'acquisition de documents, comprenant les actes sur lesquels l'administration a adopté la mesure. Cette approche est justifiée et compréhensible si on considère que l'administration reconstruit habituellement exactement la réalité des faits, mais parfois se trompe dans l'interprétation des règles régissant ses activités.

Dans le procès administratif a toujours été plus importante la discussion sur les questions de droit que le débat sur des questions de fait.

Néanmoins, alors qu'en fait la question est posée, devrait être donné une réponse complète, avec une conclusion qui ne laisse aucune zone d'incertitude: le juge administratif, par conséquent, peut reconstruire la réalité, quand en a besoin de le faire. Un problème particulier concerne le contrôle des choix de l'administration: dans ces cas, il est difficile de distinguer si la loi avait pour but de donner à l'administration une compétence technique unique, qui ne peut donc être évaluée par d'autres, ou si, au contraire, il a simplement voulu donner à l'administration la tâche de faire le choix de la technique la plus appropriée.

Devant la tendance à contrôler les activités de l'administration avec un contrôle complet, comme la Constitution prévoit, dans ses articles. 24, 103, 111, 113, le Code veut éviter que les très qualifiés évaluations techniques d'une administration peuvent être contredites sur la base d'une expertise: l'expertise peut être ordonnée seulement si elle est essentielle si, c'est-à dire, que l'évaluation technique de l'administration publique en aucune manière ne peut pas être considérée comme correcte.

Dans l'ensemble, même à l'égard de l'instruction, l'expérience du procès administratif, qui a maintenant plus de 130 ans d'histoire, est considéré comme positive.

## **RÉFÉRENCES DOCTRINALES**

BERTONAZZI L., *L'istruttoria nel processo amministrativo di legittimità: norme e principi*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 328 ss.;

CHIEPPA R., *Il Codice del processo amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2010, p. 370;

CHIRULLI P., *L'istruzione*, in *Il nuovo processo amministrativo*, Commentario diretto da R. CARANTA, Bologna, Zanichelli, 2011, p. 537;

CLARICH M., *Le azioni*, in *Giornale di Diritto amministrativo*, 2010, p. 1126;

GALLO C. E., *Il Codice del processo amministrativo: una prima lettura*, in *Urbanistica e Appalti*, 2010, p. 1021;

SALTELLI C., *Processo amministrativo di primo grado*, in *Codice del processo amministrativo*, Commentario a cura di G. LEONE-L. MARUOTTI-C.SALTELLI, Padova, Cedam, 2010, p. 594;

SCOCA F. G., *Mezzi di prova e attività istruttoria*, in *Il processo amministrativo*, Commentario a cura di A. QUARANTA – V. LOPILATO, Milano, Giuffrè, 2011, p. 539.

## **JURISPRUDENCE**

La giurisprudenza si può rintracciare sul sito ufficiale [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)