

Jumelage «Appui à la réforme de la justice administrative en Tunisie»

TN 15 ENI JH 05 18

CLAUDIO CONTESSA

***Mesures adoptées par les autorités italiennes
dans la période d'urgence Covid-19
en particulier sur le procès administratif***

(Juin 2020)

SOMMAIRE: 1. Aspects généraux. – 2. Règles de droit régissant l'urgence dans le processus administratif. - 3. Dispositions interprétatives et organisationnelles adoptées par le président du Conseil d'État et par le Secrétaire général de la justice administrative. – 4. Remarques finales.

* * *

1. Aspects généraux.

Le Parlement et le gouvernement italiens ont adopté, à partir de février 2020, de nombreuses dispositions qui ont limité les possibilités de circulation des citoyens et également l'activité des institutions publiques.

À partir du 8 mars, la “Phase 1” de l'urgence a imposé un régime de confinement également pour les juges, exigeant de ne pas quitter leur domicile, sauf pour des besoins extraordinaires.

Cela a conduit à la nécessité de balancer deux différents besoins :

- l'obligation également pour les juges de ne pas quitter leur domicile
- la nécessité de donner une continuité au service de la Justice.

On peut dire que, alors que dans les secteurs civil et pénal (qui ont un niveau d'informatisation moins complet), le ralentissement de l'activité judiciaire a été plus marqué, au contraire, dans le secteur de la justice administrative (qui a un niveau d'informatisation très élevé) la continuité substantielle de l'activité judiciaire a été assurée.

À cet égard, il est juste de noter que le système du procès administratif électronique - PAT - permet déjà une numérisation complète dans les secteurs du dépôt des recours, de la production et de l'échange de documents par les avocats, ainsi que dans le secteur de la rédaction et de la publication des jugements et d'autres décisions des juges.

Ce système n'a pas dû subir de modifications ou d'adaptations pendant la période d'urgence et s'est révélé fonctionnel et fiable.

Pendant l'urgence, le principal problème a été le déroulement des audiences qui prévoient la présence d'avocats et des parties, étant donné que les tribunaux administratifs et le Conseil d'État ont été temporairement fermés au public et que les cabinets d'avocats ont été également fermés et leur activité a été largement suspendue.

2. Règles de droit régissant l'urgence dans le processus administratif

1) Le 8 mars 2020, le gouvernement a adopté **le décret-loi n. 11/2020**, visant à répondre à la première phase de l'urgence dans le secteur de la justice.

En ce qui concerne le secteur de la justice administrative, ce décret-loi prévoyait :

- la suspension de tous les délais de procédure du 8 mars au 22 mars 2020 ;
- le report de toutes les audiences en séance publique et en séance à huit clos à une date postérieure au 22 mars 2020;
- pour la période du 22 mars au 31 mars 2020, la possibilité de décider uniquement les recours pour lesquels une mesure provisoire est prévue, les recours électoraux, les recours déclaré urgent par le président de chaque bureau judiciaire. Pour ces recours, la possibilité pour les avocats de demander des discussions par voie électronique a été autorisée (mais cette disposition n'a pas été mise en œuvre et les recours ont été tranchés sur la base des documents écrits des avocats);
- la possibilité pour les parties de demander que les recours pour lesquels une mesure provisoire est requise soient tranchés par une décision monochromatique du président du collège, en dérogation aux compétences du collège même;
- le report des affaires non urgentes à une date suivante au 31 mai 2020, selon un calendrier fixé par le président de chaque bureau judiciaire;

- la possibilité pour les présidents des Tribunaux administratifs et les présidents de section du Conseil d'État d'adopter des mesures organisationnelles pour gérer l'urgence, par exemple pour régler l'accès aux bureaux et l'ouverture au public ;
- 2) Le 17 mars 2020, le gouvernement a adopté un deuxième **décret-loi no. 18/2020** qui remplace le décret -loi n. 11/2020 et qu'en ce qui concerne le domaine de la justice administrative a prévu :
- la suspension de tous les délais de procédure du 8 mars 2020 au 15 avril 2020 (le décret -loi n. 11/2020 prévoyait la suspension jusqu'au 22 mars 2020);
 - la fixation des audiences en séance publique et en séance à huis clos à une date immédiatement suivante au 15 avril 2020 ;
 - la décision des requêtes de mesures provisoire par décret monochromatique du président du collège, en dérogation aux compétences du collège même. Le décret du président aura confirmé ou modifié par le collège lors des séances qui se tiendraient au cours du mois d'avril 2020 par voie électronique (vidéoconférence) et sans l'intervention d'avocats. Au cours de la seule période comprise entre le 8 mars 2020 et le 15 avril 2020, les tribunaux administratifs ont adopté plus de 3 800 décrets présidentiels de ce type, tous en mode informatique ;
 - pour la période du 15 avril 2020 au 30 juin 2020, par dérogation au code de justice administrative, toutes les affaires en séance à huis clos et en séance publique sont tranchées sans discussion orale et sans la présence, même en ligne, d'avocats, sur la base de documents déposés. Les avocats ont la possibilité de déposer des notes jusqu'à deux jours avant l'audience, tant pour les affaires à trancher à huis clos que pour celles en séance publique ;
 - les avocats peuvent demander le report de l'audience si, à la suite de la suspension légale des délais de procédure, ils n'ont pas pu bénéficier pleinement des susmentionnés délais de procédure et donc des garanties de défense ;
 - les audiences sont tenues par les juges par visioconférence (à l'aide de l'outil *Microsoft Teams*, identifié par le Secrétariat général de la Justice administrative comme le plus fonctionnel et le plus fiable) avec l'aide d'un secrétaire d'audience - également connecté en visioconférence.

Les règles établies par le décret – loi no. 18/2020 ont été appliqués par les juges administratifs italiens et ont autorisés à tenir des dizaines d'audiences et à adopter des centaines de décisions;

3) avec un troisième **décret-loi, no. 23/2020**, le gouvernement a disposé une nouvelle suspension des délais de procédure dans les secteurs civil et pénal.

Au contraire, ce décret n'a pas dû disposer la nouvelle suspension de délais de procédure dans le secteur administratif, car le système de justice administrative a démontré de pouvoir gérer la phase d'urgence sans nécessiter d'autres interventions.

4) avec un quatrième **décret-loi, no. 28/2020**, le gouvernement a disposé en ce qui concerne le domaine de la justice administrative :

- que les audiences sont tenues par les juges par visioconférence jusqu'au 31 juillet 2020;
- que pour la période du 30 mai 2020 au 31 juillet 2020, les parties peuvent demander la discussion orale (avec une demande déposée dans un délai prescrit) par visioconférence.

La demande est toujours acceptée si elle est soumise conjointement par toutes les parties constituées. Dans d'autres cas, le président du collège a le pouvoir d'évaluer la demande. Dans tous les cas où la discussion est autorisée, le greffe communique, au moins un jour avant, l'avis de l'heure et du mode de connexion.

Le lieu où les juges, les avocats et les agents de greffe se trouvent pendant la connexion est considéré comme le lieu d'audience à toutes fins juridiques. Si les parties ne demandent pas la discussion, ils peuvent déposer des notes jusqu'à 9 heures du jour de l'audience ou demander que l'affaire soit tranchée. Dans ces derniers cas la partie est considérée présente à tous les effets à l'audience.

3. Dispositions interprétatives et organisationnelles adoptées par le président du Conseil d'État et par le Secrétaire général de la justice administrative

Pendant la période d'urgence, le président du Conseil d'État et le Secrétaire général de la justice ont adopté certaines dispositions visant à donner une unité d'interprétation dans l'application de la justice administrative.

En particulier :

- A) le président du Conseil d'État a adopté deux directives (le 19 mars 2020 et le 20 avril 2020) qui ont donné des clarifications adressées aux présidents des sections du Conseil d'État et aux présidents des Tribunaux administratifs afin d'assurer l'application homogène de la législation d'urgence ;
- B) le secrétaire général de la justice administrative a adopté onze directives en février et mars 2020 visant à réglementer l'organisation des bureaux et des systèmes télématiques pendant la période d'urgence.

4. Remarques finales

Les règles adoptées pendant la période d'urgence ont démontré la fonctionnalité et la fiabilité du système du Procès Administratif Télématique (PAT), qui a prévu une numérisation complète à partir du janvier 2017 dans la présentation des recours, dans la production et l'échange de documents par les avocats, dans la rédaction et publication des arrêts et autres mesures des juges.

Les principaux problèmes concernent les audiences de visioconférence.

Jusqu'à présent, le choix du législateur a été d'autoriser les audiences par vidéoconférence en les limitant uniquement aux juges et seulement à partir du 30 mai 2020 les avocats pourront être autorisés à y participer.

Ce choix a permis de faire face à la phase d'urgence de manière plus simple et efficace, mais a été critiqué par de nombreux avocats, qui se plaignaient de la limitation des droits de défense, garantis par la Constitution italienne.

Une question importante reste ouverte : si, c'est-à-dire la possibilité de tenir des audiences par visioconférence (également avec la participation d'avocats) restera limitée à la période d'urgence, ou si cette possibilité peut se poursuivre même après la fin de la période susmentionnée.

Sur ce point, les positions sont différentes et une solution partagée semble loin.