

Giuseppe Severini

Président de Section du Consiglio di Stato

**«LA FONCTION NORMATIVE DE L'ADMINISTRATION DÉCENTRALISÉE
ET LE CONTRÔLE DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE»^{*}**

La fonction réglementaire des communes et des provinces est aussi ancienne que l'organisation des collectivités locales. Il suffit de penser aux règlements de commerce et d'utilisation des espaces publics, du trafic dans les rues de la ville, des déchets urbains.

Elle est donc l'expression par excellence de ce qui concrétise l'autonomie locale.

On pourrait aussi dire qu'elle en est la mesure: les limites que la loi pose à cette capacité réglementaire concrétise ce que l'ordre juridique général reconnaît à l'ordre particulier d'une collectivité locale.

Il ne faut, en effet, jamais oublier que le principe fondamental de l'État de droit est la primauté de la loi: donc, l'espace des règlements municipaux ne peut être qu'un espace limité.

Au même temps, un caractère essentiel de l'État de droit est aussi celui qui est à la base de l'idée même de justice administrative: c'est-à-dire que tout citoyen a le droit d'amener en justice toute expression du pouvoir administratif qui porte atteinte à ses droits ou à ses intérêts légitimes.

Ces représentations nous donnent l'idée que le rapport entre la capacité réglementaire des collectivités locales et sa justiciabilité mesure le concept réel de autonomie locale.

Il faut commencer de là pour comprendre ce qui est, en Italie, l'État régional.

Aux yeux du juge administratifs cela signifie qu'en justice administrative pour le citoyen il n'y a pas de recours contre les dispositions prévues par les Régions sous forme de loi; tandis que ces recours sont disponibles pour les règlements des

* Relazione al Convegno "Justice administrative et collectivités locales", organizzato dal Tribunale Amministrativo della Tunisia, Gabes, 7 dicembre 2019.

municipalités, des provinces, des villes métropolitaines et même des Régions (les Régions ont un pouvoir réglementaire dans les matières de leur compétence législative).

Contre les lois régionales n'est donné au citoyen que le remède de la question prioritaire de constitutionnalité qui, au cours d'un jugement, il peut soulever au fin que le juge, n'emporte de quel degré, saisisse et sans filtres la Cour constitutionnelle du jugement de conformité de la loi régionale à la Constitution.

Mais c'est tout par rapport à l'autonomie législative que la Constitution reconnaît aux régions.

Comme toujours, l'allocation et le régime de sources du droit donnent le dessin d'un système et la distribution du pouvoir dans son sein.

L'espace des collectivités locales est donc autre que ce des Régions. Les collectivités locales ne jouissent pas de compétences législatives.

Du côté du juge administratif, plus intéressantes et riches de particularités sont les questions de la justiciabilité des règlements des établissements locaux.

Parmi ces règlements, le paradigme est donné par les règlements des municipalités.

La loi sur les autonomies locales (d.lgs. 267/2000) ne fournit pas de liste de matières à réglementer. Cependant, la réglementation doit respecter les principes établis par la loi et par le statut des collectivités locales. Cela signifie que chaque municipalité a (comme indiqué à l'article 7) la capacité de réglementer ce qui concerne toutes les matières qui sont dévolues à sa compétence.

Donc, la première limite à cette capacité est celui de la compétence par matière. Par exemple, une municipalité ne peut disposer en matière de défense nationale à propos de l'utilisation d'un certain lieu pour les exercices militaires. On a eu de cas où des municipalités ont essayé d'utiliser ses moyens réglementaires en matière d'hygiène et de santé publique pour contraster ces utilisations, mais évidemment sans succès.

Cependant, ces questions ne sont pas faciles à résoudre, parce que il n'y a plus un contrôle, ni préalable ni successif, par les préfets sur les règlements des Communes. Ce qui donne une particulière signification à leur justiciabilité.

Il reste la capacité du Gouvernement (art. 138) d'annuler (annullement extraordinaire), à défense de l'unité de l'ordre juridique, sur avis du Conseil d'État

(ce qui c'est passé en 2005 à propos d'un statut municipal - qui est un genre supérieur de ces règlements - qui donnait le droit de vote à les non citoyens italiens).

Une matière traditionnelle de compétence des communes est celle des règlements des constructions, aux quels le même Code civil renvoie pour les distances minimales entre bâtiments (c'est autre chose que le Plan d'urbanisation).

Il est cependant intéressant de noter que la jurisprudence de la Cour de Cassation ne le considère pas comme une véritable source de droit, à laquelle s'applique la connaissance directe du juge (*iura novit curia*). C'est à la partie qui en a l'intérêt de démontrer son existence devant le juge et à le déposer aux actes du jugement.

On pourrait donner des exemples *ad infinitum* de règlements approuvés par les conseils municipaux (au sein de la commune, c'est le conseil qui en a la compétence):

Par exemple, règlements pour:

- l'organisation bureaucratique et les fonctions municipales
- les déchets publics
- la police municipale
- les services de l'anagrafe
- les occupations d'espaces publiques
- les services des cimetières
- le commerce dans la rue
- le trafic urbain.

On pourrait aller jusqu'à la réglementation de l'accès des bus touristiques dans le centre de la ville et dans les milieux historiques. Ce qui, par exemple, dans la ville de Rome fait l'objet de questions très importantes devant le juge administratif, ainsi que le commerce itinérant dans la ville historique et à proximité des grands monuments (comme le Colisée).

Ces arguments donnent la plasticité de certaines questions de balancement et d'équilibre entre les intérêts et soulèvent la question des limites en ce qui concerne certains droits.

L'interdiction d'accès et de commerce dans les sites historiques posent la question de la délocalisation des mêmes entreprises ailleurs afin de sauvegarder les petites entreprises familiales.

Dans le même temps, c'est grâce à l'examen de la finalité de ces règlements que le Conseil d'État - sur la base des cas de Rome et de Florence - a placé le thème

reconnu du *décor urbain* comme non seulement légitime, mais aussi digne et positif, sinon due, des politiques municipales pour la gestion des centres historiques. La même question se pose pour toute sorte de dehors dans la rue et qui a amené à considérer comme légitime toute prescription à propos de types et du dessin des structures privées à cet égard.

Du point de vue du jugement administratif, il faut considérer l'importance de la question de l'intérêt concret et actuel à demander justice, selon le principe «pas d'intérêt, pas d'action».

Ainsi, dans la plupart des cas l'intérêt à saisir le juge n'augmente qu'au moment où l'administration municipale donne dans le cas concret application à la règle générale et abstraite que elle a donné au moyen du règlement.

Mais dans certains cas - c'est l'exemple des bus touristiques - c'est la même réglementation qui a déjà porté atteinte à l'intérêt légitime de certains sujets (les propriétaires de ces bus par exemple). Dans ce cas, ils ont un intérêt immédiat à intenter une action en justice dans le court délai prévu par le Code de justice administrative.

Une autre question très intéressante est celle de l'*inapplication*, par le juge administratif, du règlement sans l'annuler *erga omnes*: le juge peut tout simplement ne pas appliquer à l'affaire une disposition réglementaire qu'il juge contre la loi, en utilisant un pouvoir déjà typique du juge civil devant un acte administratif non légitime.

Comme on peut le voir, la relation entre la justice administrative et les règlements des communes est un champ paradigmatique pour tester à la fois la latitude de l'autonomie locale et les pouvoirs du juge: d'où son intérêt et son actualité.