

***Activités du Bureau international du Conseil d'État Italien –
Conception pour la mise en place
d'un Bureau de coopération internationale***

RESUME : **1.** Aspects généraux de la question. – **2.** Le Bureau international du Conseil d'État italien. - **3.** Les lignes d'activité sur le plan international du Conseil d'État. – **4.** Une comparaison au niveau européen: l'organisation et l'activité internationale du Conseil d'État français. - **5.** Pistes de réflexion en vue de la possible mise en place d'un bureau de coopération internationale auprès du Tribunal administratif tunisien.

* * *

1. Aspects généraux de la question

Dans le cadre des activités concernant le projet de jumelage TN 15 ENI JH 05 18 (*'Appui à la réforme de la justice administrative en Tunisie'*) a été prévue la réalisation d'une étude concernant la conception pour la mise en place d'un bureau de coopération internationale.

Cette activité sera réalisée en coopération entre les équipes des volets B et D du coté italien, les homologues tunisiens et les membres de la Commission des affaires internationales du Tribunal administratif.

Une illustration à caractère général sur l'organisation et les prérogatives du Bureau international du Conseil d'État italien a eu lieu en occasion de la mission à Tunis des jours 16-18 juillet 2019.

Une deuxième illustration des thèmes en objet a eu lieu en occasion de la visioconférence du 5 Octobre 2020.

Le présent document vise donc à illustrer, avec un certain degré de précision, les caractéristiques dudit Bureau ainsi que à formuler des propositions pour la mise en place auprès du Tribunal administratif tunisien d'un bureau avec des caractéristiques assimilables.

Les principales lignes d'activité sur le plan international du Conseil d'État seront aussi examinées et une comparaison avec l'organisation et l'activité internationale du Conseil d'État français sera effectuée.

2. Le Bureau international du Conseil d'État italien

Le Bureau international du Conseil d'État italien est une structure agile créée par un décret du Président du Conseil d'État, dont font partie un certain nombre de Magistrats et des unités du personnel administratif.

En particulier le Règlement d'organisation des bureaux administratifs de la justice administrative du 29/1/2018, art 13 a institué un «*Bureau pour les rapports avec les Institutions de l'UE et internationaux*».

En vertu de cette disposition, le «*Bureau pour les rapports avec les Institutions de l'UE et internationaux*» est coordonné par un Magistrat et peut faire usage des bureaux de Secrétariat de la Présidence du Conseil d'État.

Un décret du Secrétaire général du Conseil d'État du 5/2/2018 a institué, dans le cadre du Secrétariat Général de la Justice administrative, un group de support à l'activité internationale de la Justice administrative.

Un décret du Secrétaire général du Conseil d'État du 19/9/2018 a nommé les membres dudit bureau:

- soit les membres du personnel de Magistrature (cinq Magistrats);
- soit les fonctionnaires chargés des activités auxiliaires (deux fonctionnaires).

Les activités réalisées dans le cadre du «*Bureau international*» sont exercées à titre entièrement gratuit.

3. Les lignes d'activité sur le plan international du Conseil d'État

L'activité internationale du Conseil d'État se déroule sur le plan multilatéral et bilatéral.

Sur le plan multilatéral les principales activités se concentrent sur deux institutions: L'Association des Cours administratives Européennes (ACA) et l'Association internationale des Hautes Cours administratives (AHJA).

3.1. ACA-Europe

L'ACA-Europe est une association européenne qui regroupe la Cour de justice de l'Union européenne et les Conseils d'Etat ou juridictions administratives suprêmes de chacun des Etats membres de l'Union européenne. Peuvent être admis comme observateurs les juridictions et les institutions qui ont des compétences analogues dans les Etats ayant engagé des négociations en vue de leur adhésion effective à l'Union européenne.

Les objectifs de l'ACA-Europe sont d'obtenir une meilleure compréhension du droit européen par les juges des Cours administratives suprêmes à travers l'Europe et une meilleure connaissance du fonctionnement des autres Cours administratives suprêmes dans la mise en œuvre de la législation de l'UE; d'améliorer la confiance mutuelle entre les juges des Cours administratives suprêmes; de favoriser un fonctionnement efficace et efficient de la justice administrative dans l'UE; de pourvoir à l'échange d'idées sur l'Etat de droit dans les systèmes judiciaires administratifs et, enfin, de garantir l'accès aux décisions des Cours administratives suprêmes mettant en œuvre le droit de l'UE.

Il s'agit de deux forums dans lesquels les Cours de différents Pays s'échangent des informations sur leurs activités, sur les procédures, sur les arrêts de justice dans le but d'uniformiser la jurisprudence au moins sur certains aspects.

A cet égard les fonctions déployées par l'ACA dans le cadre européen sont particulièrement élevées et absorbent une grande partie de l'activité internationale du Conseil d'Etat italien.

Celui-ci actuellement est vice Président de l'Association et aura la Présidence de la même à partir de l'année prochaine pour une période de deux ans.

La présidence comporte l'organisation d'un certain nombre de séminaires et des rencontres à haut niveau sur des thèmes d'intérêt commun pour le bon fonctionnement des Cours des Pays européennes en relation aussi à l'activité de la Cour de Justice européenne et pour la mise à point des «best practices».

A ce propos le Conseil d'Etat italien pourrait envisager d'inviter des Magistrats tunisiens à assister à un ou deux séminaires d'intérêt commun pour le projet de jumelage, organisés par la Présidence italienne.

3.2. AIHJA

Fondée en 1983, l'Association internationale des hautes juridictions administrative regroupe les juridictions administratives suprêmes de 85 pays (57 membres, 28 observateurs) réparties sur tous les continents.

Reflétant la diversité des cultures juridiques, ces juridictions ont en commun d'exercer le contrôle juridictionnel de l'action administrative et de promouvoir ainsi l'Etat de droit.

L'Association a pour objet de développer la communication entre ses membres, et notamment de favoriser les partages d'expérience et les échanges.

Sur le plan bilatéral le Conseil d'Etat italien a maintes relations avec les pays de l'Union européenne. La principale c'est avec le Conseil d'Etat français avec lequel existe un lien historique très profond qui remonte à la création même du Conseil d'Etat italien.

Les deux institutions entretiennent régulièrement d'échanges d'expérience et des pratiques juridiques en organisant tous les deux ans à tour à Rome et Paris des rencontres d'Etude.

Une attention particulière dans le cadre de l'activité internationale est dédiée à la Méditerranée. Des accords de coopération ont été signés avec la Tunisie et le Maroc et un troisième accord est en cours de négociation avec l'Egypte.

Ce sont des accords qui visent à créer un approche juridique uniforme entre les pays de la Méditerranée dans le secteur délicat de la justice administrative, dans le but de créer une zone juridique commune qui assure la certitude du droit et le respect des sentences respectives dans l'intérêt réciproque des citoyens et des entreprises économiques.

4. Une comparaison au niveau européen: l'organisation et l'activité internationale du Conseil d'État français.

La délégation aux relations internationales du Conseil d'Etat français a été créée par un arrêté du vice-président en 2008.

Elle est composée de quatre personnes :

- un membre (conseiller d'Etat ou maître des requêtes)
- deux agents de catégorie A et B
- un stagiaire de longue durée (étudiant à Sciences Po ou en Université de droit).

L'action internationale du Conseil d'Etat est conduite, sous l'autorité du vice-président, par la section du rapport et des études et au sein de celle-ci, par la délégation aux relations internationales. Cette action est mise en œuvre en étroite liaison avec le Secrétariat aux affaires étrangères et internationales du Ministère de la justice, le Ministères des affaires étrangères et européennes et les représentations diplomatiques françaises à l'étranger.

La conduite des relations internationales du Conseil d'État répond à un double objectif : d'une part, développer la connaissance du système français de Conseil d'Etat tant dans sa

fonction de conseil du Gouvernement que dans sa fonction de juge de l'action administrative et ainsi contribuer à la promotion du droit dit continental et, d'autre part, améliorer la connaissance par les juges administratifs français des systèmes étrangers par le biais notamment d'échanges et de partages d'expérience entre les Magistrats chargés d'exercer le contrôle juridictionnel de l'action des pouvoirs publics.

Le Conseil d'État participe à deux grands réseaux internationaux regroupant les juridictions administratives dont ils ont vocation à promouvoir l'action: l'AIHJA et l'Association des Conseils d'Etat et des juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne; il entretient des échanges avec plusieurs juridictions étrangères; il accueille des délégations de juridictions étrangères, des Magistrats en visite d'étude ou en formation, des étudiants stagiaires; il envoie des missions pour des colloques, des actions de formation, d'expertise juridique ou de conseil en matière d'organisation juridictionnelle.

Le Conseil d'État appartient également à de nombreuses structures de coopération ou d'échanges multilatérales (IISA, Forum mondial sur la gouvernance, Fondation pour le droit continental) ou bilatérales (Maisons du droit vietnamo-française, Maison franco-andine du droit) qui ont pour vocation de valoriser les sciences de l'administration et d'améliorer le fonctionnement des administrations publiques.

La diffusion du droit français et la connaissance de la juridiction administrative passent aussi par la mise en place d'une politique de traduction. Des supports de présentation du Conseil d'Etat sont déjà disponibles dans 10 langues (anglais, allemand, arabe, chinois, espagnol, italien, japonais, portugais, russe, et ukrainien). Plusieurs centaines de décisions du Conseil d'État sont traduites (en anglais, en allemand, en arabe, en chinois et en espagnol) et accessible sur le site, afin de favoriser l'accès et l'intelligibilité du droit français auprès d'un public non francophone.

5. Pistes de réflexion en vue de la possible mise en place d'un bureau de coopération internationale auprès du Tribunal administratif tunisien.

À la suite de l'examen de la structure du Bureau international du Conseil d'État Italien, est possible aborder la question de la possible mise en place d'un bureau de coopération internationale auprès du Tribunal administratif tunisien.

Le procès de codification actuellement en cours en Tunisie ainsi que le complexe de mesures d'organisation qui en suivra représentent une occasion importante pour la possible introduction d'un bureau de ce genre.

Ci-après, un certain nombre de questions en vue de la possible mise en place de ce bureau seront signalées afin de faire face aux difficultés principales.

En premier lieu il est suggéré d'identifier la position organisationnelle dudit bureau par rapport au modèle d'activité internationale qu'on souhaite poursuivre.

En particulier, il est important d'établir préalablement:

- si le bureau aura essentiellement des fonctions d'appui à l'activité de représentation internationale du premier Président, ou bien
- si le bureau aura essentiellement des fonctions visant aux rencontres et comparaisons au niveau international du Tribunal administratif dans son ensemble.

Dans le premier cas, on pourrait examiner la possibilité d'affecter le Bureau dans le cadre des services de la Présidence du Tribunal administratif.

Dans le deuxième cas, on pourrait évaluer la possibilité d'instituer un bureau doté d'un certain degré d'autonomie.

En ce qui concerne les questions budgétaires il est important d'établir si les Magistrats et les greffiers qui seront assignés à ce bureau auront quelque forme de rémunération liée à la fonction exercée.

Dans l'expérience du Conseil d'État italien il a été décidé d'éviter ces formes de rémunération (bien qu'il soit connu que souvent pour les missions à l'étranger soient prévues des indemnités).

L'avantage conséquent à cette approche consiste en un plus haut niveau de liberté en l'identification des Magistrats à assigner aux activités internationales. En outre, cette approche implique que seulement des Magistrats très motivés soient impliqués en la réalisation des activités internationales.

Par contre, la manque de formes de rémunération permanent réduit le nombre total des Magistrats potentiellement intéressés à l'engagement en les activités internationales du Conseil d'État.

Il est évident que, si dans le futur sera choisi un modèle fondé sur la rémunération des Magistrats impliqués dans les activités internationales du Conseil d'État, il sera nécessaire d'introduire des formes de sélection ouvertes et transparentes.

La question que nous venons d'examiner est étroitement liée à l'autre question de l'engagement à temps plein ou partiel des Magistrats impliqués, ainsi que à la prévision de possibles réductions du charge de travail pour les Magistrats concernés.

Juqu'au présent, le Conseil d'État italien a opté pour un modèle selon lequel les Magistrats impliqués dans les activités internationales exercent ces activités à temps partiel et sans aucune réduction du charge de travail.

Comme on a déjà dit, cette option a permis de limiter l'engagement aux Magistrats les plus motivés et (il est important de le souligner) la réponse des Magistrats a été en tout cas

massive. Evidemment, la participation à l'activité internationale du Conseil d'État a été perçue comme prestigieuse indépendamment des retombées économiques.

Cependant, il est difficile de généraliser ce model.

Donc, il est suggéré, en occasion de la possible institution d'un bureau chargé des activités internationales du Tribunal administratif tunisien, d'évaluer avec attention si existent les conditions pour prévoir un engagement à temps plein (lequel, normalement, implique une réduction – totale ou partielle – du charge de travail).

Il est aussi suggéré d'évaluer avec attention si existent les conditions pour prévoir des formes de rémunération de l'activité exercée (et, dans l'affirmative, dans quelle mesure).