

LA JUSTICE ADMINISTRATIVE EN EUROPE

-Rapport pour l'Espagne -

Introduction

1. Les grandes dates significatives de l'évolution du contrôle des actes et de l'action de l'administration

La branche administrative de la justice a commencé à se développer en Espagne à partir de l'année 1888 avec l'approbation le 13 septembre de la Loi de la Juridiction Contentieuse-administrative. Cette Loi a établi un système mixte entre le modèle judiciaire anglo-saxon et le modèle administrative français, moyennant la création d'une Cour séparée formellement du Conseil d'État, composée par des fonctionnaires et des juges en même temps, et qui avait une juridiction déléguée.

Cette Loi, qui graduellement s'est penché pour le modèle français, ne permettait pas le contrôle des pouvoirs discrétionnaires et exigeait la violation d'un droit subjectif pour avoir accès à la juridiction. Quelques décennies après, en 1956, grâce à l'approbation d'une nouvelle Loi de la Juridiction Contentieuse-administrative, le système est devenu complètement judiciaire, et ceci a supposé aussi la spécialisation des magistrats. Dans le nouvel cadre, il était possible de contester les normes réglementaires et d'avoir le contrôle des pouvoirs discrétionnaires au même temps que le droit à agir s'est étendu aussi aux titulaires d'un intérêt légitime. Dans l'année 1998, l'approbation d'une nouvelle Loi de la Juridiction Contentieuse-administrative a consacré le modèle de l'année 1956, mais en perfectionnant quelques aspects concrets, comme le régime d'exécution de jugements, les normes applicables aux mesures provisoires et la possibilité de que l'inactivité administrative soit l'objet du recours.

2. Le rôle de contrôle des actes et de l'action de l'administration

En Espagne, « les pouvoirs publics sont soumis à la Constitution et aux autres normes de l'ordre juridique » (article 9.1 de la Constitution). Concrètement, dans le cas de l'Administration publique, celle-ci «sert avec objectivité les intérêts généraux et agit conformément aux principes d'efficacité, hiérarchie, décentralisation et coordination et se soumet pleinement à la loi et au droit » (article 103.1 de la Constitution).

Dans ce contexte constitutionnel, il est consacré également le droit fondamental à « la protection effective des juges et des tribunaux pour exercer ses droits et ses intérêts légitimes, sans qu'en aucun cas cette protection puisse lui être refusée ». (article 24 de la Constitution).

Par conséquent, la justice administrative espagnole a pour objet la conciliation de deux mandats : la légalité de l'activité des pouvoirs publics et la garantie de protection des droits et des intérêts légitimes des citoyens. Sur la base de ces principes, la justice administrative a établi un système de révision et de contrôle judiciaire, en vertu de lequel il est nécessaire l'existence d'une décision administrative contestable, mais ceci concilié avec un haut degré de protection subjective.

Ayant pour but l'extension de la protection judiciaire à tous les titulaires de droits subjectives

et d'intérêts légitimes, la juridiction admet comme activité administrative contestable les normes réglementaires et les actes (même les présumés), l'inactivité administrative et les voies de fait.

3. Définition de l'administration

L'Administration publique espagnole est définie comme une organisation bureaucratique dotée de personnalité morale, dépendant du Gouvernement et obligée à exécuter la loi et à servir avec objectivité l'intérêt général. L'Administration publique est soumise à une branche de l'ordre juridique, le droit administrative. En même temps, l'Administration publique n'est pas une réalité unitaire, mais elle doit être comprise également dans sa dimension territoriale.

Donc, chaque Communauté autonome espagnole, comme entité territoriale de dimension régionale, a un gouvernement autonome avec une administration publique autonome correspondante. La même situation se reproduit, avec des nuances, dans la sphère locale. En tout cas, il est important de ne pas confondre l'Administration publique avec le « secteur publique », car celui-ci comprend des entités avec personnalité morale, créées par les divers Administrations publiques, mais qui peuvent être d'une nature civile et, donc, ne sont pas soumises au droit administrative et ne se considèrent pas une partie intégrante de l'« Administration publique » *stricto sensu*.

4. La classification des actes de l'administration

Le droit administrative espagnol a reconnu la distinction entre des actes généraux et des actes individuels; entre des actes résolutoires (définitifs, qui mettent fin à la procédure administrative) et des actes préparatoires; entre des actes défavorables et des actes favorables ; entre actes exprès et des actes présumés (silence administratif)

I – Les acteurs dans le rôle de contrôle des actes et de l'action de l'administration

A. Les organes compétents.

5. La nature des organes assurant le contrôle de l'administration

Le contrôle des actes administratifs est exercé par les juridictions intégrant le pouvoir judiciaire, composés par des juges et des magistrats qui appartiennent à la carrière judiciaire.

6. L'organisation juridictionnelle et les juridictions compétentes en matière de litiges administratifs

Le contrôle judiciaire des actes administratifs est exercé par les cours et les juges de l'ordre juridictionnel contentieux-administratif, à savoir, les juges (provinciaux) du contentieux-

administratif, les juges centraux du contentieux-administratif, les Chambres du contentieux-administratif des Cours Supérieures de Justice (des Communautés autonomes), la Chambre du Contentieux-administratif de la Cour nationale (*Audiencia Nacional*) et la Chambre du Contentieux-administratif de la Cour suprême.

La Cour constitutionnelle espagnole est saisie des recours et des questions d'inconstitutionnalité, relatives à la constitutionnalité des lois. Le contrôle des actes administratives est exercé d'une façon directe quand la Cour constitutionnelle connaît des litiges positifs de compétence entre l'État et les Communautés autonomes, et aussi à travers le recours individuel de protection (*amparo*) pour violation des droits et des libertés reconnus dans les articles du 14 à 29 de la Constitution.

B. Le statut des organes compétents.

7. Les textes législatifs ou jurisprudence déterminant les compétences des juridictions de droit commun en matière de litiges administratifs

Les paramètres du contrôle sont la Constitution, le droit communautaire originaire et dérivé, les traités internationaux signés et ratifiés par Espagne, la loi, les normes réglementaires exécutives et indépendantes, les principes généraux du droit et les actes consensuels adoptés entre l'Administration publique et des tiers. La jurisprudence, dans la mesure où elle est contraignante pour juges et magistrats, est devenue indirectement l'un des paramètres de contrôle de l'activité administrative au cas où des décisions identiques ont été adoptées par la Cour suprême. D'autre part, la jurisprudence de la Cour constitutionnelle a une valeur normative car l'interprétation de la Constitution que fait cette cour est contraignante pour tous les juges et tribunaux.

8. Le statut particulier des juridictions administratives assurant le contrôle des actes et de l'action de l'administration

Les normes qui règlent l'existence, la compétence et les fonctions des juges et des cours de l'ordre contentieux-administratif sont des normes fixées par le droit.

Premièrement, la Constitution établit le droit à la protection judiciaire effective, et aussi les dispositions concernant la structure et organisation du Pouvoir judiciaire (Titre VI de la Constitution). Le cadre légal essentiel de tous les organes juridictionnels est défini dans la Loi organique du Pouvoir judiciaire (Loi organique 6/1985, 1 juillet) et, dans le cas de la juridiction contentieuse-administrative, ses normes spécifiques de fonctionnement sont établies par la Loi 29/1998. En ce qui concerne la Cour constitutionnelle, les textes où cette juridiction est définie sont la Constitution (Titre IX) et la Loi organique de la Cour constitutionnelle (Loi organique 2/1979, 3 octobre).

C. L'organisation interne et la composition des organes compétents.

9. L'organisation des juridictions de droit commun assurant le contrôle des actes et de l'action de l'administration

Les juridictions qui intègrent l'ordre contentieux-administratif ont été énumérés à l'alinéa 6. Les tribunaux (*Juzgados*) sont formés par un juge unique. Les Chambres des Cours Supérieures de Justice (« *Tribunales Suiperores de Justicia* »), de la Cour nationale (« *Audiencia Nacional* ») et de la Cour suprême sont composées par des plusieurs juges, y compris leurs présidents. Certaines chambres sont subdivisées en sections spécialisées par matières. La composition et les compétences des sections sont déterminées et publiées chaque année par les organes de gouvernement interne de la Cour correspondante.

10. L'organisation des *juridictions administratives* assurant le contrôle des actes et de l'action de l'administration

[...]

D. Les juges

11. Les juges et magistrats qui contrôlent l'administration

Les juges qui siègent dans les tribunaux et les cours de l'ordre contentieux administratif peuvent appartenir à la catégorie première (« *juez* »), deuxième (« *magistrado* ») ou troisième (« *magistrado del Tribunal Supremo* »), de la carrière judiciaire unique. Les conditions de nomination en tant que juge et le statut juridique des juges sont identiques dans toutes les juridictions, avec des certains nuances pour les magistrats de la Cour Suprême.

12. Les modalités de recrutement des juges en charge du contrôle de l'administration

L'act t la catégorie initiale est fait par le system ordinaire de recrutement des juges, c'est i-dire, par des concours publics entre les personnes ayant achevé des études de droit dans une faculté. Mais il y a aussi un système de spécialisation, après avoir réussi des examens convoqués à cette fin.

13. La formation des juges

La formation initiale est la requise pour le concours, plus exigeant que celle du reste des juristes. Il y a un programme effectif de formation continuée (cours, séminaires, etc.) des juges au long de leur carrière.

14. L'avancement et la promotion de ces juges

Les promotions et nominations ultérieures sont faites par le Conseil Général du Pouvoir Judiciaire sur la base des critères objectifs qui combinent l'ancienneté et le mérite, en fonction des postes vacantes. 1/5 des juges de la Cour Suprême peuvent être nomnés de façon discrétionnaire par le Conseil Général du Pouvoir Judiciaire.

15. La mobilité dans la magistrature

La mobilité des juges dans d'autres juridictions est possible, toujours de manière volontaire. Il est interdit (sauf le cas de sanction disciplinaire) la mutation obligatoire.

Les juges ne peuvent pas devenir fonctionnaires de l'administration sauf s'ils renoncent (définitivement ou temporairement) à son fonction judiciaire

E. Les fonctions des organes compétents.

16. Les types de recours possibles contre les actes et l'action de l'administration

Les actes administratifs peuvent être annulés par les juridictions de l'ordre contentieux-administratif à cause des raisons de nullité absolue ou d'annulabilité. Le juge peut annuler l'acte ou la disposition réglementaire (sans, pourtant, modifier celle-ci) et, en même temps, il peut accorder « la reconnaissance d'une situation légale individualisée et l'adoption des mesures appropriées pour son plein rétablissement, entre autres, la réparation des dommages et intérêts ».

En outre, si le tribunal connaît de l'inactivité de l'Administration publique, il pourra la condamner à l'accomplissement de ses obligations dans les termes établis par la loi. Dans le droit espagnol il existe une distinction entre la responsabilité contractuelle et la responsabilité extra contractuelle des Administrations publiques. La responsabilité contractuelle est définie dans la Loi des contrats des Administrations publiques et, subsidiairement, dans le Code civil.

Il existe un régime spécifique pour la responsabilité extra contractuelle des Administrations publiques, établi par la Loi du régime juridique des Administrations publiques. Sauf si le litige est soumis aux normes du droit privé, les organes juridictionnels qui connaissent ce type de litiges sont ceux qui intègrent l'ordre contentieux-administratif.

17. Le droit de poser des questions préjudicielles

La procédure préjudicielle plus proche à la question préjudicielle communautaire c'est la question d'inconstitutionnalité qui peut être introduite par les juridictions ordinaires devant la Cour constitutionnelle. Bien qu'il y ait des caractéristiques communes, les deux procédures sont substantiellement différentes. La question d'inconstitutionnalité a pour objet garantir le système concentré de justice constitutionnelle, dans lequel seulement la Cour constitutionnelle a le pouvoir de décider sur la constitutionnalité des normes avec force de loi.

La question d'inconstitutionnalité peut être introduite seulement quand la procédure a conclu et dans le délai établi pour rendre le jugement- Le juge doit concrétiser : a) la loi ou norme avec force de loi dont la constitutionnalité est mise en question et le principe constitutionnel transgressé, et b) spécifier et justifier la mesure dans laquelle la décision du procès dépend de la validité de la loi contestée.

18. Les autres compétences des organes de contrôle de l'administration

Les juridictions de l'ordre contentieux-administratif n'ont de fonctions consultatives d'aucun

type. La Cour constitutionnelle, qui n'est pas partie du pouvoir judiciaire, a une fonction consultative contraignante, en vertu de laquelle elle pourra faire une Déclaration sur la constitutionnalité des Traités internationaux qui n'ont pas encore reçu le consentement de l'État.

19. L'organisation des fonctions juridictionnelles et des fonctions consultatives

[...]

F. La répartition des fonctions et les rapports entre les organes compétents

20. Le rôle des juridictions suprêmes dans l'harmonisation et l'uniformisation de l'application et de l'interprétation du droit

L'instrument permettant que les instances supérieures de l'ordre contentieux administratif harmonisent ou uniformisent l'application et l'interprétation du droit, c'est le recours de cassation (articles du 86 à 95 de la Loi de la Juridiction Contentieuse administrative) devant la Chambre du contentieux-administratif de la Cour suprême.

Le recours de cassation peut être motivé, entre autres, par l'infraction de « la jurisprudence applicable pour résoudre des questions qui font l'objet du débat » (art. 88.1.d), mais aussi, dans le cadre de la cassation pour l'unification de la doctrine: un recours peut être introduit contre les jugements rendus par les organes contentieux-administratifs inférieurs « quand, concernant les mêmes litiges ou d'autres différents en identique situation, et fondés sur des faits, droit et allégations substantiellement similaires, on aurait obtenu des jugements différents ».

II – Le contrôle des actes et de l'action de l'administration par les tribunaux

A. L'accès au juge

21. Les conditions préalables au recours juridictionnel dans le contrôle de l'administration

Les requérants peuvent introduire des recours devant les juridictions de l'ordre contentieux-administratif contre les actes qui mettent fin à la voie administrative préalable. L'épuisement de cette voie est une condition de recevabilité du recours juridictionnel (sauf dans les cas des dispositions réglementaires). Quand un acte administratif est adopté par une autorité contre laquelle aucun recours administratif est possible, la loi garantit à l'individu la possibilité d'introduire un recours administratif d'une manière potestative devant cette autorité.

22. Le droit de saisir le juge

L'article 19 de la Loi de la Juridiction Contentieuse-administrative établit que toutes les

personnes physiques ou morales qui ont un droit ou un intérêt légitime peuvent saisir le juge.

En outre, le droit à agir est reconnu aux sociétés, associations, syndicats, groupes et entités affectés o légalement habilités à protéger des droits et intérêts collectifs légitimes. Ce droit à agir s'étend aussi à tous les citoyens qui font usage de l' « action populaire » dans les cas où la loi établit d'une façon expresse cette possibilité (par exemple, en matière d'urbanisme, environnement, etc.).

En ce qui concerne les entités publiques, l'Administration générale de l'État peut contester les actes des Administrations autonomiques et locales. Ces Administrations autonomiques et locales, afin de garantir leur autonomie, peuvent aussi contester les actes de la Administration générale de l'État. Finalement, les entités de droit public avec personnalité morale propre, qui font partie de « Administration Institutionnelle », ont le droit d'agir contre les actes ou les dispositions qui les affectent.

23. Les conditions de recevabilité des recours

Le recours contentieux-administratif peut être irrecevable quand on constate indubitablement que l'organe juridictionnel saisi manque de la compétence; que le requérant n'a pas le droit à agir; que l'activité administrative qui fait l'objet du recours n'est pas contestable, ou que le délai pour interjeter le recours a expiré. Quand le juge considère qu'il y a un ou plusieurs de ces motifs, il notifie aux parties le motif d'irrecevabilité afin qu'elles allèguent, dans le délai de dix jours, les observations pertinentes.

24. Les délais à l'introduction du recours

Le délai pour introduire le recours contentieux-administratif est de deux mois, soit à partir du jour suivant à la publication de la disposition contestée, soit à partir de la notification ou la publication de l'acte qui met fin à la voie administrative préalable.

Quand l'acte est présumé, à cause du silence administratif, le délai sera de six mois à partir du jour suivant à celui dans lequel s'est produit l'acte présumé. Outre la règle générale, il existe une exception quand l'objet du recours est une voie de fait.

25. Les actes et les actions de l'administration qui échappent au contrôle du juge

Le principe de que les actes du Gouvernement d'une nature politique ne sont pas, en principe, contestables devant les juridictions a été adapté en 1998 aux exigences du droit fondamental à la protection judiciaire effective. Ainsi, d'après l'article 2 de la Loi des juridictions contentieuse-administratives, celles-ci peuvent être saisis des questions suscitées concernant « la protection juridictionnelle des droits fondamentaux, les éléments prévus par la loi et la détermination des réparations pertinentes, tout par rapport aux actes du Gouvernement ou des Conseils du Gouvernement des Communautés autonomes, quelle que soit la nature de ces actes ».

26. La procédure de filtrage des recours

Dans le droit espagnol il n'y a pas de procédure de filtrage discrétionnaire des recours, mais

la procédure de recevabilité (mentionné dans la réponse à la question numéro 23) accomplit la même fonction dans toutes les instances. La recevabilité des pourvois en cassation est soumise à des règles plus strictes.

27. La forme de la requête

Le recours est formalisé moyennant la présentation d'un écrit, lequel doit réunir une série de conditions formelles. L'écrit doit être accompagné d'un document qui autorise le représentant du requérant ; les documents qui certifient le droit d'agir du requérant (titre d'héritage ou un autre titre quelconque); une copie de la disposition ou de l'acte objet du recours et la documentation qui certifie l'accomplissement des conditions exigées pour que les personnes morales intentent des actions.

Une fois que la procédure d'admission a finalisé, et vingt jours après le dossier administratif a été renvoyé au requérant, celui devra déposer sa requête qui contiendra les faits, les moyens de droit, et les prétentions correspondantes, ainsi que les moyens de la preuve.

28. L'utilisation d'Internet pour l'introduction des requêtes et la téléprocédure (la e-procédure)

Il n'existe pour l'instant que des projets envisageant l'introduction des recours par des voies électroniques.

29. Le coût de l'introduction de la requête

Une taxe (variable en fonction de la quantité litigieuse) doit être payée sauf s'il s'agit de fonctionnaires pour la défense de leurs droits statutaires ou lorsque le recours soit introduit en cas de silence o inactivité de la Administration.

30. L'assistance obligatoire d'un avocat

L'assistance d'un avocat est obligatoire dans tous les procédures devant toutes les juridictions contentieuse-administratives

31. L'aide juridictionnelle dans les frais du procès

L'article 119 de la Constitution dispose que la justice est gratuite pour tous ces que justifient l'insuffisance de leur ressources pour ester en justice. Ils ont droit à demander l'aide juridictionnelle gratuite (de manière total ou en partie) les citoyens espagnoles, les ressortissants des États membres de l'Union européenne et les étrangers qui se trouvent en Espagne, quand ils certifient qu'ils ont des ressources insuffisants pour plaider.

Conformément à la Loi 1/1996, 10 janvier, de l'aide juridictionnel gratuite, celle-ci est accordée par une Commission administrative (sou contrôle judiciaire) dans les cas où une personne manque de moyens suffisants pour plaider, c'est-à-dire quand ses ressources

économiques et revenus totales, calculés annuellement par unité familiale, ne sont pas supérieures à deux fois le salaire minimum interprofessionnel en vigueur dans le moment où l'instance s'est introduite.

32. Les sanctions contre les recours abusifs et injustifiés

Quand une partie introduit un recours de mauvaise foi ou avec témérité, l'organe juridictionnel pourra lui condamner aux dépens du procès (la quantité peut être la totalité, une partie ou même un chiffre maximum de dépens) et, dans des circonstances plutôt non fréquentes l'imposer une amende.

B. Le procès

33. Les principes fondamentaux du procès et leurs sources

Les principes du contradictoire, d'égalité et des droits de la défense sont des principes de valeur constitutionnelle qui garantissent le droit à une protection juridique efficace. Ces principes sont garantis du moment même de l'accès au juge, raison pour laquelle l'ordre juridique prévoit des mécanismes pour faciliter cet accès.

Si les principes du procès en Espagne sont, en général, définis par le droit espagnol, on doit indiquer que les principes du contradictoire, d'égalité et des droits de la défense, dans leur manifestation d'accès au juge, sont ceux qui ont une potentialité plus ample pour recevoir la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'homme. La régulation de ces principes se trouve dans les textes normatifs espagnols.

Dans le contentieux administratif en droit espagnol la place de l'oral est réduite (en ce qui concerne l'audience, voir question 42) et presque tout le procès se déroule par écrit.

34. Les garanties du principe d'impartialité

Le principe d'impartialité est lié, en premier lieu, au principe de l'indépendance du juge. Les juges ne peuvent pas être remous que dans les cas extraordinaires prévus dans la loi. Pendant le procès l'impartialité est outre assurée grâce aux possibilités de récusation et d'abstention établies par la loi. Les 16 causes d'abstention et de récusation existantes en droit espagnol sont prévues dans l'article 219 de la Loi Organique du Pouvoir Judiciaire. Parmi ces causes se trouvent, par exemple, les liens à cause de mariage ou de parenté ; avoir été sanctionné à cause d'une procédure disciplinaire initiée par une des parties, ou, finalement, avoir un intérêt direct ou indirect dans le procès.

35. Les moyens juridiques nouveaux en cours d'instance

Les moyens juridiques des parties doivent être invoqués dans les écrits de requête et

d'opposition. Il n'est pas possible la *mutatio libelli* ultérieure et il n'est pas possible, non plus, de soulever en cassation des questions non débattues dans l'instance.

Cependant, le juge en l'instance, avant de prononcer son arrêt, peut proposer *ex officio* aux parties la possibilité de faire des observations sur des moyens juridiques non soulevés par celles-ci.

36. Les personnes autorisées à intervenir en cours de procès

Les parties du procès contentieux administratif sont, en principe, l'administration contre laquelle est adressé le recours et le requérant. Néanmoins, si une personne physique ou morale est titulaire d'un droit subjectif concerné ou d'un intérêt légitime pour s'adhérer à la position de l'administration, elle peut intervenir en cours de procès.

37. Le rôle du ministère public en matière administrative

La défense juridique des administrations publiques en droit espagnol est conférée à un corps d'avocats de l'État (« Abogados del Estado ») ou des Communautés Autonomes qui accèdent à leur poste au moyen d'un concours public. Outre ces avocats, le Ministère Public peut intervenir dans certains procès (en général, dans les cas où les droits des mineurs ou des incapacités peuvent être affectés ou, de manière spécifique, dans les des expropriations des bien dont leurs titulaires ne sont pas connus par les mécanismes ordinaires.).

38. Les Institutions comparables au commissaire du gouvernement devant le Conseil d'Etat de France qui se prononcent par des conclusions publiques

En droit espagnol il n'existe pas une institution comparable au commissaire du gouvernement. Le Ministère Public peut exercer, pourtant, des fonctions similaires dans certains recours spéciaux devant les juridictions contentieuse-administratives concernant la violation des droits fondamentaux.

39. La fin de procès avant jugement

Il est possible de mettre fin au procès avant le jugement dans les cas de désistement en cours d'instance, soumission de l'administration à la prétention, reconnaissance extrajudiciaire par l'administration défenderesse et conciliation.

40. Le rôle du greffe dans la communication des requêtes et des mémoires aux parties

Le service du greffe procède lui-même à la communication des requêtes et des mémoires aux parties.

41. La charge de la preuve

La preuve est proposé d'habitude par les parties mais le juge peut la décider *ex officio*.

L'administration de la preuve incombe au juge, selon les règles générales de la procédure civile. La proposition des preuves a lieu en la requête. Il existe un délai propre au contentieux de 30 jours pour la pratiquer. La Loi prévoit la délégation un magistrat.

42. Les modalités de l'audience

En pratique il n'y a pas d'audience dans le procédure ordinaire. Par contre, l'audience est obligatoire dans la « procédure sommaire ». Néanmoins, les parties peuvent demander – soit dans un moment initial soit après l'administration de la preuve - la célébration d'une audience. Cette possibilité est conférée aussi au juge, si bien avec un caractère exceptionnel.

L'audience est publique et elle ne se déroule pas à huis clos, car il existe un principe général de publicité de l'activité juridictionnelle. La participation de témoins dans le contentieux administratif n'est pas fréquent dans la pratique, même si cette possibilité existe et les normes qui s'appliquent pour la réguler sont celles de la procédure civile.

Une prévision spécifique se trouve dans la Loi pour la « procédure sommaire »: le juge peut limiter le nombre de témoins dans les circonstances prévues dans la loi.

43. Les modalités du délibéré

Le délibéré se déroule après le moment où le procès est conclu, moment qui a lieu après l'audience (si en a eu une) ou après les conclusions par écrit, ou bien directement sans audience et sans conclusions.

Seulement les juges qui font partie de la Cour seront présents au délibéré, qui est secret. Les règles qui régissent le délibéré sont fixées par les textes normatifs.

C. Le jugement

44. La motivation du jugement

Le jugement se prononce, le cas échéant, d'abord sur l'admissibilité du recours, ou bien sur l'estimation ou le rejet du recours. Il doit donner réponse à toutes les questions clé soulevées dans les requêtes. Le jugement doit aussi se prononcer sur les dépens du procès. D'habitude les jugements expriment de manière détaillé les arguments retenus.

Les jugements doivent être rédigés en paragraphes séparés et numérotés, dans lesquels les faits et les motifs du jugement sont exposés. Les normes pertinentes et la jurisprudence qui soutiennent le jugement devraient être mentionnées (si bien son omission peut être admise dans certains cas), mais ils n'existe pas des exigences précises quant au caractère détaillé du jugement et non plus en ce qui concerne la compréhensibilité de la décision pour les requérants. Néanmoins, le dispositif doit être clair, ne laissant pas d'espace pour les doutes concernant la portée de la décision.

45. Les normes de référence nationale et internationale

Les normes de référence dans la pratique juridictionnelle sont les normes strictement espagnoles. Les normes communautaires et la Convention européenne des droits de l'homme sont aussi des paramètres normatifs de référence mais leur application est beaucoup moins habituelle.

La Constitution est la première norme de référence, dû son caractère de norme fondamentale et fondatrice. Les lois et les règlements sont les normes plus couramment invoquées par les parties et par les juges dans leurs jugements. La jurisprudence est aussi une source de référence car son importance dans la pratique est incontestée.

46. Les critères et les méthodes de contrôle du juge

Le contrôle exercé par le juge administratif est un contrôle de droit et non d'opportunité. Cette façon d'agir s'applique aussi au contrôle de l'exercice du pouvoir discrétionnaire par l'administration. Le juge exerce normalement son contrôle sur les aspects réglés sans analyser les raisons d'opportunité qui ont mené à l'administration à adopter sa décision. Il ne peut pas établir par soi, dans les cas de nullité de l'acte, l'ultérieur contenu discrétionnaire de celui-ci.

Dans quelques domaines, comme c'est le cas des droits fondamentaux ou de l'aménagement du territoire, le juge peut employer la technique de la pondération d'intérêts. Cette technique est requise aussi par la Loi pour les décisions prises en matière de référé.

En principe, il n'existe pas de différences de méthode entre les juridictions inférieures et les juridictions suprêmes. Néanmoins, à cause du rôle de ces dernières comme protectrices de l'application correcte de l'ordre juridique, elles adoptent un style discursif à vocation de validité générale.

47. La répartition des frais et dépens du procès

Le jugement doit se prononcer sur les frais et les dépens du procès. En première et unique instance, le juge doit imposer les frais à la partie qui a vu rejetés sa prétention bien que on peut apprécier et motiver que l'affaire soulevait de graves questions de fond on de droit. Dans les autres instances, le juge normalement doit imposer les frais au requérant, si sont recours est complètement rejeté, mais le juge peut décider autrement selon les circonstances.

L'imposition peut indure la totalité des frais ou seulement une partie. Le Ministère Public ne peut être condamné au paiement des frais. Dans la pratique, le juge administratif impose aux parties le paiement de leurs frais correspondants.

48. La formation de jugement : un juge unique ou une formation collégiale

La tradition en Espagne a été la formation collégiale. Depuis la réforme de Loi de la Juridiction Administrative (1998) ont été créés des tribunaux à juge unique, en tant que juges

de première instance. La première instance, donc, est en général attribuée aux juges uniques, tandis que les recours sont connus par des formations collégiales. Il y a, néanmoins, certains procès en première ou unique instance devant les Cours Supérieures de Justice des Communautés Autonomes, l'Audience Nationale et la Cour Suprême.

49. Le jugement rendu par une formation collégiale : les divergences d'opinion

Les opinions séparées sont autorisées lorsque le jugement est rendu par une formation collégiale dans tous les niveaux de la juridiction administrative. Cette possibilité est ouverte pour les arrêts et pour les ordonnances, dans la mesure où le type d'ordonnance le permet. Si le juge qui veut formuler une opinion séparée est le juge rapporteur, il doit renoncer à rédiger le jugement en faveur d'un autre juge de la formation collégiale. Bien qu'il formule l'opinion séparée, il est obligé à signer le jugement.

50. La forme du jugement

Le jugement est prononcé par écrit dans un délai de dix jours dès que le procès a été déclaré conclus. Il peut être prononcé dans un délai plus large si le juge offre une motivation suffisante. La loi admet la possibilité d'un prononcé oral du jugement dans certains cas. Les jugements sont notifiés aux parties, ainsi qu'aux personnes intéressées.

D. Les effets et l'exécution du jugement

51. L'autorité de la chose jugée. L'autorité du précédent

L'autorité des jugements est l'autorité de la chose jugée. Les effets de la chose jugée se dirigent vers le juge et les parties, mais ils peuvent aussi affecter aux tiers: il est possible d'appliquer, sans nouveau procès, les jugements firmes en matière de taxes et de fonction publique aux tiers en situation identique des requérants favorisés par le jugement. L'autorité du précédent en Espagne trouve une application limitée en théorie, mais dans la pratique elle a d'importance à cause de l'autorité de la Cour Suprême.

52. La limitation des effets du jugement

En principe, le juge ne peut pas limiter dans le temps les effets du jugement qu'il rend. Néanmoins les effets des jugements de la Cour Constitutionnelle sur la validité des lois peuvent être repoussés à un moment ultérieur, afin d'éviter des préjudices dans des situations juridiques préalablement existantes.

53. Les garanties du droit à l'exécution des décisions de justice

L'exécution des décisions de justice est assurée par la Constitution qui oblige tous les pouvoirs publics à exécuter les jugements. La procédure spécifique pour l'exécution des décisions

des juges et des cours contentieuses-administratives est centré autour de l'exécution par l'administration. Dû au fait qu'il s'agit des recours contre l'activité ou l'inactivité de l'administration, l'exécution par les particuliers n'est pas prévue.

Il existe la possibilité pour le juge d'imposer des astreintes à l'administration qui n'accomplisse pas le jugement ainsi que la possibilité d'adresser des injonctions à l'administration. La responsabilité administrative et pénale peuvent être engagées.

54. Les mesures contre le délai excessif de jugement

Il existe une politique de lutte contre le délai excessif des jugements, si bien les résultats n'ont pas été jusqu'au présent trop satisfaisants. Les parties politiques majorités ont signé en 2001 un Pacte pour la Justice dans lequel la réduction des délais était prévue.

La réparation des préjudices résultant du délai excessif des jugements est extraordinaire et elle dérive soit d'une procédure spéciale sur la responsabilité des juges à cause du mauvais fonctionnement de la justice, soit d'un arrêt qui constate une vulnération du droit à une protection juridictionnelle efficace.

La loi prévoit des mécanismes plus spécifiques pour faire face au délai excessif des jugements, comme c'est le cas de l'extension des effets des arrêts à des cas semblables établis légalement (voir réponse 51), l'accumulation des recours différents dans un procès unique ou le traitement « privilégié » dans le temps d'un recours-type ou recours-test.

E. Les voies de recours

55. La répartition des compétences entre les juridictions inférieures et suprêmes

Les compétences des juridictions administratives sont délimitées dans la Loi de la Juridiction Administrative (arts. 8-13). Un critère général de délimitation concerne l'importance des affaires dont les juridictions doivent connaître ainsi que les administrations dont l'activité est l'objet du recours. Ainsi, les « Juzgados de lo Contencioso-Administrativo » ont la compétence générale en unique ou en première instance pour connaître des recours contre l'activité des entités locales, à l'exception des actes normatifs et les instruments de planification urbanistique.

Ils ont aussi la compétence dans les recours contre l'activité de l'administration des Communautés Autonomes en matière de fonction publique, sanctions administratives et responsabilité de l'administration, si bien cette compétence est restreinte par la loi. Leur compétence s'étend aussi à l'activité de l'administration périphérique de l'Etat et des Communautés Autonomes, ainsi qu'à l'activité de certains organismes et entités qui n'agissent pas dans tout le territoire national. Dans cette troisième catégorie il existe des limites quantitatives et matérielles (les questions de domaine public, œuvres publiques de l'Etat, expropriation et propriétés spéciales ne sont pas de la compétence des tribunaux administratifs). Finalement, ils ont aussi des compétences en matière électorale, en matière d'autorisation pour entrer dans le domicile et aussi pour l'autorisation de quelques mesures sanitaires.

Les « Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo » ont des compétences limitées – en unique ou en première instance – en matière de recours contre l’activité de certains organes de l’administration centrale. La compétence en unique instance sur l’activité de l’administration centrale de l’Etat est attribuée à la « Audiencia Nacional » qui est aussi compétente pour connaître des recours contre les jugements des tribunaux administratifs centrales.

Les Chambres du Contentieux Administratif des Cours Supérieures de Justice (« Tribunales Superiores de Justicia ») ont la compétence, en unique instance, pour contrôler l’adéquation à l’ordre juridique de l’activité de l’administration de la Communauté Autonome et de certains organes qui accomplissent des fonction administratives. Elles ont aussi des compétences en appel contre les jugements des « Juzgados », ainsi que pouvoirs de cassation (en matière de droits des Communautés Autonomes) et de révision.

La Chambre du Contentieux Administrative de la Cour Suprême est compétente pour connaître des recours contre l’activité des hauts organes de l’Etat, tels que le Conseil de Ministres, le Conseil Général du Pouvoir Judiciaire, ainsi que des recours contre certains actes de gestion des chambres parlementaires, de la Cour Constitutionnelle, de la Cour de Comptes et de l’Ombudsman. La Cour Suprême est saisie des pouvoirs de cassation et des recours de révision.

56. Les voies de recours

En droit espagnol plusieurs voies de recours sont prévues pour contester un jugement devant une juridiction supérieure. L’appel devant les Cours Supérieures de Justice est possible contre les jugements des « Juzgados »; devant l’Audiencia Nacional contre les jugements des « Juzgados Centrales ». La cassation est possible devant les Cours Supérieures de Justice « pour l’unification de doctrine » et « dans l’intérêt de la loi » dans les matières de droit des Communautés Autonomes et, bien sur, devant la Cour Suprême.

Dans son arrêt d’appel la juridiction a le pouvoir de reprendre l’ensemble du litige, y compris les éléments de fait, tandis que dans la cassation l’examen est limité au contrôle des questions de droit.

F. Les procédures d’urgence et les référés

57. Les procédures d’urgence et de référés

La Loi de la Juridiction Administrative de 1998 a instauré un nouveau système de référés : le juge du référé –unique ou en formation collégiale- est toujours celui qui devra statuer sur le fond. Dans les formation collégiales il ne se produit pas une délégation à un des magistrats. Les règles pour statuer sur les référés sont identiques pour tous les niveaux des juridictions administratives.

58. Les conditions de la demande de procédure d'urgence et du référé

Les pouvoirs du juge administratif après l'adoption de la Loi de la Juridiction Administrative de 1998 ont été augmentés, ce qui affecte aussi au référé. Le référé est employé normalement avec une finalité de conservation de l'objet du litige. Bien que les possibilités offertes par la loi soient très amples (le législateur invite au juge d'ordonner toutes les mesures nécessaires pour garantir l'efficacité de l'arrêt), le juge espagnol n'ordonne pas d'habitude d'autres mesures que la suspension de l'acte attaqué et la conservation de l'objet.

Une nouveauté de la loi est la possibilité d'adopter des référés contre les voies de fait de l'administration. Ici, le référé joue le rôle d'un procès sommaire qui existe en droit de la procédure civile et qui a été importé dans la procédure administrative. Les libertés fondamentales sont garanties par un procès spéciale prévu dans la Loi.

59. Les différents types de référés

Il n'y a pas des différences dans le sens mentionné dans la question. Néanmoins, on doit indiquer qu'il existe des différences de procédure entre les référés qu'on peut appeler « référés communs » (y compris ceux dans lesquels il existe une « urgence extraordinaire » qui peuvent être tranchés provisoirement *inaudita altera parte*) et les « référés spéciaux » qui s'appliquent dans les cas de voie de fait et d'inactivité de l'administration. En outre, on peut constater des différences dans la jurisprudence en ce qui concerne les critères d'adoption des référés, selon les domaines du droit dans lesquels se sont formés les litiges.

III – La régulation des litiges administratifs par des instances non juridictionnelles

60. Le rôle de l'administration dans le règlement des litiges

L'administration a la possibilité de régler les problèmes (pas exactement les « litiges ») par elle-même dans la voie préalable. Il existe un recours ordinaire (« recurso de alzada »), qui est obligatoire dans les cas prévus dans la loi et qui a lieu devant l'organe supérieur hiérarchique de l'autorité qui a adopté l'acte qui est l'objet du recours. Il existe aussi un recours potestatif (« recurso de reposición »), qui a lieu devant le même organe qui a adopté la décision administrative. Finalement, il existe un recours extraordinaire de révision qui peut être utilisé dans des cas restreints prévus dans la loi.

61. Les organes indépendants compétents en matière de litiges administratifs

Les organes « indépendants » tels que les offices, les agences ou les autorités de régulation forment partie, en droit espagnol, de l'administration même : ils ne peuvent pas, donc, « régler » les litiges administratifs *stricto sensu* car leurs décisions sont contestables devant les juridictions administratives. Le médiateur n'a pas que de fonctions extrajudiciaires. On peut

apprécier une tendance à établir des mécanismes d'arbitrage dans des secteurs concrets, comme, notamment, le droit de la consommation ou le droit du tourisme, même si une des parties du litige est une administration.

62. Les modes alternatifs de règlement des litiges administratifs

La Loi de la Procédure Administrative prévoit la terminaison de la procédure administrative au moyen de modes alternatifs. Les pactes, accords, conventions ou contrats sont admis, sauf si la matière ne peut pas être l'objet d'une transaction. Ainsi, la transaction, la conciliation et l'arbitrage peuvent être inclus sous cette rubrique. Ces possibilités sont prévues pour la procédure administrative, mais rien n'empêche leur application en voie de recours administratif.

Les solutions alternatives de règlement ne sont pas la norme dans la pratique administrative, si bien leur importance augmente dans certains secteurs pour lesquels le législateur a prévu des mécanismes de ce type.

IV – L'administration de la justice et données statistiques

A. Les moyens mis à disposition de la justice dans le contrôle de l'administration.

63. Le budget moyen affecté à la justice

Le programme «Justice Budget de l'Etat (2004) compte 1.095.204.120 euros, c'est-à-dire, le 0,496 du budget général. Il n'y a pas de budget séparé pour la justice administrative.

La somme des programmes «Justice» des Budgets de l'Etat (1.305.400 euros) et des Communautés Autonomes (1.618.255 euros) compte 2.923.625 euros en 2007, et 3.213.438 euros (1.395.045 euros l'Etat et 1.818.388 euros les Communautés Autonomes) en 2008. Il n'y a pas de budget séparé pour la justice administrative.

2012 – 3.741.557.747 (2.216.572.377 pour les Communautés Autonomes.)

2013 – 3.602.872.765 (2.141.225.865 para las Communautés Autonomes)

64. Le nombre de magistrats

Le nombre total de juges et magistrats en Espagne (2004) est 4225, toutes les catégories comprises.

Le nombre total de juges et magistrats en Espagne (2005) est 4.413, toutes les catégories

compris.

Le nombre total de juges et magistrats en Espagne (2006) est 4.576, toutes les catégories comprises.

Le nombre total de juges et magistrats en Espagne (2007) est 4.543, toutes les catégories comprises.

Le nombre total de juges et magistrats en Espagne (2008) est 4.674, toutes les catégories comprises.

Le nombre total de juges et magistrats en Espagne (2013) est 5.211, toutes les catégories comprises,

65. Le pourcentage des magistrats affectés au contrôle de l'administration

455 magistrats sont affectés à la juridiction contentieuse-administrative en 2004: 171 dans les « Juzgados » (161 dans les «Juzgados » et 10 dans les « Juzgados Centrales»), 252 dans les Chambres (220 dans les « Tribunales Superiores de Justicia » et 32 dans l' «Audiencia Nacional ») et 32 dans la Cour Suprême.

469 magistrats sont affectés à la juridiction contentieuse-administrative en 2005.

489 magistrats sont affectés à la juridiction contentieuse-administrative en 2006.

496 magistrats sont affectés à la juridiction contentieuse-administrative en 2007.

518 magistrats sont affectés à la juridiction contentieuse-administrative en 2008.

569 magistrats sont affectés à la juridiction contentieuse administrative en 2013

66. Les assistants de justice

Seulement dans la Cour Suprême les juges peuvent bénéficier du travail de référendaires qui, le cas échéant, les aident dans leur recherche documentaire. La Chambre contentieuse administrative de la Cour Suprême est assisté globalement (il n'y pas de référendaire assigné a chaque juge) de 20 référendaires, dont la formation de base est universitaire et sont recrutés par concours entre juristes.

67. Les ressources documentaires

Dans toutes les juridictions contentieuses-administratives existent des bibliothèques avec des ouvrages juridiques (textes légaux, livres, revues, etc.).

68. Les moyens informatiques

Tous les juges qui siègent à les juridictions contentieuses-administratives disposent de moyens informatiques: un réseau intranet, plus les bases de données plus l'accès à internet. Ils ont accès aussi aux programmes informatiques de gestion des dossiers.

69. L'information concernant les organes et les juridictions compétentes sur Internet

Il y a un site internet général du Conseil du Pouvoir Judiciaire (<http://www.poderjudicial.es>) et un site internet du Ministère de Justice (<http://www.mjusticia.es>) ouverts à la consulte du public . Il n'y a pas de sites spécifiques pour chaque juridiction.

B. Autres statistiques et indications chiffrées.

70. Le nombre de nouvelles requêtes chaque année

Requêtes enregistrées dans toutes les juridictions contentieuse- administratives:

Chiffres de chaque juridiction :

1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2013
162.911	161.598	177.206	171.287	187.686	194.065	200.681	215.381	221.610	254.988	265.968	307.146	191.088

Chiffres de chaque juridiction :

	2004	2005	2006	2007	2008	2013
Juzgados	109.394	117.132	148.829	152.855	173.529	116.400
Juzgados Centrales	5.015	4.958	6.574	7.301	6.265	9.251
Tribunales Superiores	81.239	79.998	79.604	89.940	112.211	53.582
Audiencia Nacional	8.338	7.138	7.247	6.985	7.241	6.705
Tribunal Supremo	11.395	12.384	12.734	8.887	7.900	5.150

71. Le nombre de dossiers traités chaque année

Dossiers tranchés par toutes les juridictions contentieuse-administratives:

1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2013
119.855	123.785	163.118	195.056	206.030	198.990	200.479	213.965	218.646	221.225	257.742	275.000	260.103

Chiffres de chaque juridiction :

	2004	2005	2006	2007	2008	2013
Juzgados	85.728	99.655	109.592	142.333	155.664	145.351
Juzgados Centrales	4.168	4.446	4.345	6.441	4.736	20.840
Tribunales Superiores	102.501	91.967	85.956	90.161	98.388	79.459
Audiencia Nacional	11.247	9.399	8.482	7.356	7.021	7.748
Tribunal Supremo	10.321	13.179	12.850	11.451	9.191	6.705

72. Le nombre de dossiers non traités

	Total	Juzgados	Juzgados Centrales	Tribunales Superiores	Audiencia Nacional	Tribunal Supremo
Les dossiers qui restent à la fin 2004 sont	294.918	63.028	2.092	192.164	13.112	24.522
Les dossiers qui restent à la fin 2005 sont	295.497	82.596	2.691	177.942	10.877	21.391
Les dossiers qui restent à la fin 2006 sont	324.957	124.192	4.979	168.759	9.748	17.279
Les dossiers qui restent à la fin 2007 sont	330.225	136.698	5.934	163.273	9.601	14.719
Les dossiers qui restent à la fin 2008 sont	361.767	157.006	7.588	174.529	9.218	13.426
Les dossiers qui restent a la fin 2013 sont	255.837	137.304	4.683	98.992	8.312	6.546

73. Le délai moyen de jugement

Délai moyen de jugement (en mois)	Juzgados	Juzgados Centrales	Tribunales Superiores	Audiencia Nacional	Tribunal Supremo
2000	6,06	6,37	32,35	17,90	21,22
2001	5,96	4,67	36,22	15,50	20,25
2002	5,95	4,40	40,76	16,05	20,33
2003	6,05	4,54	32,53	17,56	20,65
2004	5,94	4,00	29,16	17,77	22,52
2005	7,49	5,67	29,52	19,73	25,08
2006	8,9	7,4	32,3	19,3	25,7
2007	10,2	9,2	31,6	18,2	22,3
2008	10,6	11,8	29,0	18,1	20,9
2013	14,2	24,3	10,9	20,4	15,5

74. Le pourcentage et le taux d'annulation des actes administratifs et de condamnation de l'administration devant les juridictions inférieures

Il n'y a pas de statistiques valables à ce sujet.

75. Le volume des litiges par domaine

Les pourcentages des litiges les plus significatifs concernent les étrangers, (33,5% en 2007 et 32,09 en 2008, et 20,2% en 2013 dans les Juzgados)

C. L'économie de la justice administrative.

76. L'influence des condamnations à des dommages et intérêts pour les finances publiques sur les décisions des juridictions

Existente des études généraux sur l'impact économique du droit et de la justice, mais pas spécifiquement de la justice administrative. Il y a très peu d'études sur l'incidence économique des condamnations des administrations publiques.